



N° 4816

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 décembre 2021.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE,

En conclusion des travaux d'une mission d'information ⁽¹⁾

*sur l'évaluation de l'impact de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017
pour la confiance dans la vie politique*

ET PRÉSENTÉ PAR

MME YAËL BRAUN-PIVET ET M. PHILIPPE GOSSELIN,

Rapporteurs,
Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique est composée de Mme Yaël Braun-Pivet et M. Philippe Gosselin, rapporteurs.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
PARTIE I : LES NOUVELLES MESURES DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS	15
I. LA DÉFINITION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS	15
A. LES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES	15
1. Une harmonisation bienvenue de la définition au niveau législatif.....	15
2. Les déclinaisons de cette définition dans les deux assemblées.....	16
a. L'absence de définition dans le Règlement du Sénat	16
b. La modification de la définition dans le Règlement de l'Assemblée nationale	17
B. UNE DÉFINITION GLOBALEMENT ADAPTÉE	18
II. L'ENCADREMENT DES ACTIVITÉS DE CONSEIL EXERCÉES PAR DES PARLEMENTAIRES	19
A. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES	19
B. UN RÉGIME BIEN COMPRIS ET RESPECTÉ	20
III. LES INTERDICTIONS RELATIVES AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS ..	21
A. REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS ET PARLEMENTAIRES	21
1. Le registre des représentants d'intérêts.....	21
a. La définition des représentants d'intérêts retenue dans la loi de 2013 et dans le décret de 2017	21
b. Des critiques plurielles et répétées à l'encontre du décret de 2017, qui doit aujourd'hui être revu.....	22
2. L'interdiction faite aux parlementaires d'exercer une activité de représentant d'intérêts.....	24
a. Le dispositif mis en place.....	24
b. Un bilan globalement positif.....	25
c. Les enjeux particuliers autour des « clubs parlementaires » et des groupes d'études	25
3. La nécessité d'un « <i>sourcing</i> » des amendements	27
4. La publication des rencontres entre les parlementaires et les représentants d'intérêts.....	28

B. REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS ET COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES ..	29
1. Une difficile coordination des dispositions juridiques.....	29
a. Une différence de régime juridique entre député et collaborateur qui semble difficile à justifier	29
b. L'interprétation de la coexistence de l'interdiction de versement d'une rémunération et de l'obligation de déclaration.....	30
2. L'alignement proposé du régime d'interdiction prévu pour les parlementaires aux collaborateurs parlementaires.....	31
3. L'utilité d'un code de déontologie pour les collaborateurs de député.....	31
IV. LE REGISTRE DES DÉPORTS.....	32
A. POUR LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT.....	32
1. Les dispositions législatives.....	32
2. Un bilan globalement positif.....	33
3. Étendre l'outil aux membres des cabinets ministériels.....	33
B. POUR LES ASSEMBLÉES	33
1. Les dispositions législatives.....	33
2. Un bilan mitigé	34
3. Les évolutions envisageables.....	35
a. Davantage communiquer sur l'outil.....	35
b. Développer l'usage des déclarations ad hoc	35
c. Étendre l'outil aux collaborateurs de groupe politique.....	36
PARTIE II : LE RENFORCEMENT DE L'EXEMPLARITÉ ET DE LA PROBITÉ DES RESPONSABLES PUBLICS	37
I. LA CRÉATION D'UNE PEINE COMPLÉMENTAIRE OBLIGATOIRE D'INÉLIGIBILITÉ POUR CERTAINES INFRACTIONS.....	37
A. LA PEINE COMPLÉMENTAIRE OBLIGATOIRE QU'AVAIT PRÉVUE LA LOI « SAPIN II »	37
B. L'IMPORTANT EXTENSION DU CHAMP DU DISPOSITIF DE LA LOI « SAPIN II » PAR LA LOI DU 15 SEPTEMBRE 2017	38
1. L'enrichissement du périmètre des infractions susceptibles de conduire à la peine complémentaire obligatoire d'éligibilité	38
2. La mise en œuvre mitigée de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité par les juridictions	39
C. L'EXTENSION SOUHAITABLE DE LA PEINE COMPLÉMENTAIRE D'INÉLIGIBILITÉ AUX INFRACTIONS MANIFESTEMENT INCOMPATIBLES AVEC L'EXERCICE D'UN MANDAT ÉLECTIF PUBLIC....	41
1. Étendre la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité à certaines infractions fiscales et de travail illégal.....	41
a. L'extension de l'inéligibilité obligatoire à la fraude fiscale non aggravée et à l'opposition à l'impôt.....	41
b. Inclure les condamnations en matière de travail illégal.....	42

2. Prévoir une peine complémentaire facultative d'inéligibilité pour certains délits de presse	43
a. L'incompatibilité manifeste de certaines infractions de presse avec l'exercice d'un mandat électif public.....	43
b. La faisabilité juridique d'une peine complémentaire facultative d'inéligibilité pour certaines infractions de presse.....	44
II. LA VÉRIFICATION DE LA SITUATION DES PARLEMENTAIRES ET DES PERSONNES PRESENTIES POUR ENTRER AU GOUVERNEMENT.....	45
A. LA VÉRIFICATION DE LA SITUATION FISCALE DES PARLEMENTAIRES EN DÉBUT DE MANDAT	45
1. La vérification de la situation fiscale des députés et sénateurs.....	46
2. La vérification de la situation fiscale des députés européens	47
3. La mise en œuvre effective et complète du nouveau dispositif en 2018	47
B. L'ENRICHISSEMENT DES VÉRIFICATIONS AU TITRE DES NOMINATIONS AU GOUVERNEMENT	48
1. Les compléments apportés à la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement.....	49
a. Le cadre juridique prévu par la loi du 11 octobre 2013	49
b. L'extension de la vérification à l'ensemble des impositions	50
2. La consécration législative de la vérification de la situation des personnes dans le cadre des nominations au Gouvernement.....	50
3. Un enrichissement bienvenu et complémentaire	50
III. LES MESURES CONCERNANT LES COLLABORATEURS	52
A. LA CONSÉCRATION DU MÉTIER DE COLLABORATEUR PARLEMENTAIRE DANS LA LOI	52
1. L'inscription salutare du métier de collaborateur parlementaire dans la loi.....	52
2. Un cadre juridique qui empêche aujourd'hui d'aller plus loin	53
B. LA CONSÉCRATION LÉGISLATIVE D'UN DIALOGUE SOCIAL	54
1. La construction d'un dialogue social effectif mais déséquilibré	54
a. L'inscription du dialogue social dans la loi et les accords collectifs conclus depuis....	54
b. Un dialogue social qui pourrait être plus équilibré.....	55
2. La nécessité d'une meilleure diffusion des éléments statistiques relatifs aux collaborateurs parlementaires.....	56
C. LES ÉVOLUTIONS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	57
1. La mise en place d'un dispositif de lutte contre le harcèlement en 2013 au bilan mitigé.....	57
2. Depuis 2020, l'externalisation de la lutte contre le harcèlement avec la mise en place d'une cellule « anti-harcèlements »	58
3. La nécessité de plus de formations pour prévenir le harcèlement	59

D. L'OBLIGATION DE DÉCLARATION D'EXERCICE D'ACTIVITÉ AU SEIN D'UN PARTI OU D'UN GROUPEMENT POLITIQUE	60
E. UN MEILLEUR ACCOMPAGNEMENT DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES EN FIN DE MANDAT	60
1. La création d'un motif spécifique de licenciement.....	60
a. Les dispositions prévues	60
b. Un motif de licenciement encore insuffisamment utilisé pour être évalué.....	61
2. La mise en place d'une procédure d'accompagnement personnalisé	62
a. Les dispositions prévues	62
b. Un parcours d'accompagnement encore insuffisamment suivi pour être évalué ...	63
3. La nécessité d'une bonne connaissance de ces dispositions de la part des conseillers Pôle emploi	63
4. Vers une amélioration des conditions de reconversion des collaborateurs parlementaires	63
a. L'accès des collaborateurs parlementaires à la profession d'avocat et à la fonction publique parlementaire.....	63
b. La mise en place de dispositifs de reclassement des collaborateurs auprès d'autres parlementaires	65
F. L'ENCADREMENT DES « EMPLOIS FAMILIAUX »	65
1. Les collaborateurs des membres du Gouvernement et des autorités locales	65
a. Le régime d'encadrement mis en place.....	65
b. Une évaluation difficile.....	66
c. S'agissant des collaborateurs des membres du Gouvernement, une coexistence de dispositions juridiques différents	67
2. Les collaborateurs parlementaires.....	67
a. Le régime d'encadrement mis en place.....	67
b. Un bilan globalement positif.....	68
c. Les pistes d'amélioration envisageables du dispositif	70
IV. LE DÉONTOLOGUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	71
PARTIE III : UNE EXIGENCE DE TRANSPARENCE RÉAFFIRMÉE.....	73
I. LE RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE CONCERNANT LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE.....	73
A. LA NOUVELLE OBLIGATION DÉCLARATIVE DES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE.....	73
B. LE CONTRÔLE DE L'ÉVOLUTION DU PATRIMOINE DU PRÉSIDENT PENDANT LE MANDAT	74
II. LA MODERNISATION DU SYSTÈME ET DU CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT DES PARLEMENTAIRES	76
A. UN NOUVEAU SYSTÈME DE FRAIS DE MANDAT	76
1. Le système mis en place au Sénat.....	76

2. Le système mis en place à l'Assemblée nationale	77
B. DES MODALITÉS DE CONTRÔLE RENFORCÉES	78
1. Les modalités de contrôle au Sénat.....	78
2. Les modalités de contrôle à l'Assemblée nationale.....	80
C. UN BILAN DU NOUVEAU SYSTÈME DE FRAIS DE MANDAT GLOBALEMENT POSITIF	82
1. Un bilan globalement positif.....	82
a. S'agissant du système de prise en charge des frais de mandat.....	82
b. S'agissant des modalités de contrôle des frais de mandat	82
2. Les évolutions proposées	83
a. Assurer une meilleure connaissance de la part des députés et des collaborateurs de la liste des dépenses prises en charge au titre de l'avance.....	83
b. Rendre obligatoire le recours à une application centralisée permettant d'inscrire toutes les dépenses et leurs justificatifs.....	84
c. Faire appel à des experts-comptables pour le contrôle des dépenses	84
d. Clarifier les modalités de communication entre le Déontologue et les députés.....	85
III. LA SUPPRESSION DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE	86
A. UNE SUPPRESSION QUI, DANS SON PRINCIPE, CONTINUE DE FAIRE DÉBAT	86
1. Le fonctionnement et la suppression de la réserve parlementaire	86
2. Une suppression qui, quatre ans plus tard, continue de faire débat.....	87
a. Selon votre rapporteure, une suppression qui reste pertinente dans son principe ...	88
b. Selon votre rapporteur, la nécessité de rétablir la pratique	89
B. DES DISPOSITIFS DE REMPLACEMENT JUGÉS PEU SATISFAISANTS....	89
1. Les fonctionnements du « FDVA 2 » et de la DETR	89
a. Le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA).....	90
b. La dotation d'équipement des territoriaux ruraux (DETR).....	90
2. Propositions d'améliorations	91
a. Des dispositifs sous-dotés	91
b. Assurer une plus grande publicité des dispositifs.....	93
c. Axer davantage le « FDVA 2 » sur les aides au fonctionnement.....	93
d. Renforcer le rôle des parlementaires dans la gouvernance de ces dispositifs	94
IV. L'ÉVOLUTION DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES RESPONSABLES PUBLICS.....	96
A. L'INCLUSION DES PERSONNES CHARGÉES DE LA DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DANS LE CHAMP DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES AUPRÈS DE LA HATVP	98
B. L'ENRICHISSEMENT DE LA DÉCLARATION D'INTÉRÊTS DES DÉPUTÉS EUROPÉENS	99

C. LES MODIFICATIONS RELATIVES À LA PUBLICITÉ DES DÉCLARATIONS	100
1. La correction d'une malfaçon des lois de 2013 à travers la suppression d'une double incrimination	100
2. La consécration de la publicité des déclarations de situation patrimoniale des députés européens	101
D. LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS À LA DISPENSE DE REDÉPÔT D'UNE DÉCLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE.....	101
E. LES AMÉNAGEMENTS COMPLÉMENTAIRES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE APPORTÉS AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES.....	102
1. Simplifier les obligations déclaratives dans certaines hypothèses.....	103
a. Prévoir la dispense de dépôt d'une déclaration en cas de cessation des fonctions dans un délai de deux mois	103
b. Mettre en place la déclaration d'intérêts unique en cas de pluralité de fonctions ...	104
c. Harmoniser les hypothèses de dispense de dépôt d'une nouvelle déclaration de situation patrimoniale	105
2. Inclure dans la déclaration d'intérêts les fonctions et mandats des cinq années précédentes.....	106
3. Aligner le délai de dépôt des déclarations de fin de mandat des élus locaux sur celui des autres responsables publics	107

PARTIE IV : LES RÈGLES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

109

I. L'ENCADREMENT DES RESSOURCES DES CANDIDATS ET FORMATIONS POLITIQUES

109

A. RAPPEL SUR LE FINANCEMENT PUBLIC DES CANDIDATS ET DES FORMATIONS POLITIQUES.....

109

B. L'ENCADREMENT DES PRÊTS ET DES DONS.....

111

1. L'encadrement des prêts et dons des personnes physiques

111

a. Le renforcement de l'encadrement des prêts consentis par les personnes physiques.....

111

b. La conditionnalité des dons consentis par les personnes physiques à la nationalité ou la résidence.....

112

2. L'encadrement des prêts des personnes morales : le resserrement des financements étrangers.....

113

3. Le renforcement des sanctions en cas de méconnaissance des règles encadrant les dons et prêts

114

II. LES MESURES EN MATIÈRE D'ACCÈS AU FINANCEMENT BANCAIRE

114

A. LA CRÉATION SALUÉE DU MÉDIATEUR DU CRÉDIT AUX CANDIDATS ET AUX PARTIS POLITIQUES

115

1. La mission du médiateur.....

116

2. Les modalités d'exercice de la mission de conciliation du médiateur.....

116

B. L'ABANDON DU PROJET DE « BANQUE DE LA DÉMOCRATIE »	118
1. Le projet de « banque de la démocratie »	118
2. Les raisons de l'abandon de la « banque de la démocratie »	118
III. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DES COMPTES DES CAMPAGNES ET DES FORMATIONS POLITIQUES	119
A. LES ÉVOLUTIONS RELATIVES AUX MANDATAIRES POUR ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DE LA GESTION FINANCIÈRE	119
1. Rappel du rôle du mandataire	119
2. Le renforcement de la transparence financière par la loi du 15 septembre 2017 ...	120
a. La consécration pour le mandataire d'un droit à l'ouverture d'un compte	120
b. L'extension du champ des ressources recueillies par le mandataire	120
B. LE RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS COMPTABLES DES FORMATIONS POLITIQUES	121
1. La tenue d'une comptabilité conforme à un règlement de l'Autorité des normes comptables	121
2. Les précisions sur le périmètre des comptes des formations politiques	122
a. L'inclusion des organisations territoriales dans le périmètre comptable des formations politiques	122
b. Les précisions apportées sur les modalités de tenue de la comptabilité	123
C. LE RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DE LA CNCCFP ET DE LA PUBLICATION DES COMPTES	125
1. Une information renforcée sur les dons	125
2. La sanction pénale des manquements aux obligations d'information de la CNCCFP	125
3. Une publicité des comptes améliorée	126
IV. LES ÉVOLUTIONS ENVISAGEABLES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT POLITIQUE	126
A. PRÉVOIR DES ASSOUPLISSEMENTS EN MATIÈRE DE RESSOURCES DES CANDIDATS ET PARTIS	126
1. Modifier les règles relatives aux prêts des personnes physiques	127
a. Permettre les prêts de personnes physiques aux candidats à l'élection présidentielle sous condition de nationalité	127
b. Subordonner les prêts des personnes physiques aux candidats aux autres élections à une condition de nationalité ou de résidence	128
2. Transformer l'avantage fiscal au titre des dons en vue de sa démocratisation	129
3. Faire évoluer les modalités de l'aide publique aux formations politiques par une prise en compte élargie des résultats électoraux	130
a. Inclure les élections européennes dans la première fraction de l'aide publique	131
b. Prendre en compte les deux dernières élections	132

B. LA NÉCESSITÉ DE RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU FINANCEMENT BANCAIRE	133
1. Le constat de difficultés persistantes autour de l'accès au financement bancaire ..	133
a. Des difficultés indéniables constatées par vos rapporteurs	134
b. Une liberté contractuelle des banques à préserver mais qui ne saurait conduire à des discriminations	135
2. Enrichir les prérogatives du médiateur	135
3. Accroître la supervision des décisions des banques et aménager les conditions requises pour l'octroi de prêts	137
a. Supprimer le critère de la relation commerciale antérieure pour l'octroi de prêts aux candidats	137
b. Instaurer un mécanisme de saisine du médiateur par la Banque de France ou l'ACPR.....	138
4. Instituer une « banque de la démocratie » par l'association au financement de la vie politique de la Caisse des dépôts, de la Banque de France et, à titre provisoire, de la Banque postale	138
a. Permettre à la CDC d'octroyer des prêts ou des garanties	139
b. Créer un guichet unique auprès de la Banque de France	139
c. En attendant : la « solution Banque postale ».....	140
5. Faciliter l'accès au crédit bancaire par la modulation du seuil de suffrages conditionnant le remboursement forfaitaire par l'État en fonction des suffrages obtenus, pour l'élection présidentielle	141
a. L'état du droit : rappel sur les modalités de remboursement forfaitaire	142
b. La proposition : élargir le remboursement à l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle, au prorata des suffrages obtenus	143
c. La question des dépenses de propagande : abaisser le seuil de suffrages conduisant à une prise en charge par l'État.....	146
C. LES AMÉNAGEMENTS EN MATIÈRE COMPTABLE.....	146
1. La définition d'un seuil de significativité pour la détermination du périmètre des comptes d'ensemble des formations politiques.....	147
2. Créer un rescrit délivré par la CNCCFP en matière d'obligations comptables	148
EXAMEN EN COMMISSION	149
LISTE DES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	171
TABLEAUX SYNTHÉTIQUES DES PROPOSITIONS	176
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	181
ANNEXE : SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DES DÉPUTÉS	185

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gouvernement a fait le choix, à l'été 2017, de consacrer son premier grand texte de la législature à la « *confiance dans l'action publique* » selon la dénomination des projets de loi déposés, devenus les lois organique et ordinaire du 15 septembre 2017 pour « *la confiance dans la vie politique* », qui s'inscrivent dans la continuité des lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique et de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Le contexte ayant présidé à leur rédaction et leur adoption est double : à la défiance structurelle et croissante des citoyens vis-à-vis de leurs représentants se sont ajoutés des événements plus ponctuels ayant profondément marqué le cours de l'élection présidentielle de 2017 et fragilisé la confiance des Français en leurs élus.

Elles contiennent à elles deux plus de soixante articles, portant essentiellement sur quatre grands thèmes :

- la prévention des conflits d'intérêts ;
- l'exemplarité et la probité des responsables publics ;
- la transparence ;
- le financement de la vie politique.

*

* *

Si le constat d'une crise de nos démocraties représentatives fait l'objet d'un large consensus, les réponses qui doivent y être apportées, elles, divisent très fortement. Le caractère passionné des débats parlementaires de l'été 2017 en témoigne.

C'est donc avec une certaine évidence que la commission des Lois a fait le choix, quatre ans plus tard et alors que la XV^{ème} législature touche à son terme, d'évaluer ces deux lois. Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des Lois et rapporteure des textes en 2017, et M. Philippe Gosselin, vice-président de la commission et co-rapporteur d'application, ont été nommés rapporteurs de cette mission d'évaluation.

Pour mener à bien leurs travaux, vos rapporteurs ont auditionné, pendant 6 mois, près de 50 personnes, parmi lesquelles M. Sylvain Waserman, vice-président de l'Assemblée nationale, M. Christophe Pallez, déontologue de l'Assemblée nationale, et Mme Agnès Roblot-Troizier, sa prédécesseure, Mme Nicole Belloubet et M. François Bayrou, anciens gardes des Sceaux. Ces auditions ont également associé de nombreuses institutions et administrations, ainsi que les trésoriers des principaux partis politiques nationaux. Ils ont consulté l'ensemble des députés – chacun d'entre eux ayant reçu un questionnaire écrit – et les présidents des groupes parlementaires de l'Assemblée. Que tous soient remerciés pour leur contribution précieuse aux travaux conduits.

Vos rapporteurs ont également rencontré M. Arnaud Bazin, sénateur et président du Comité de déontologie parlementaire du Sénat. Particulièrement soucieux de l'autonomie des assemblées parlementaires, ils se sont aussi intéressés aux modalités d'application des lois du 15 septembre 2017 dans la Chambre haute, mais ont fait le choix de concentrer leurs recommandations sur l'Assemblée nationale.

*

* *

Le rétablissement de la confiance en la vie politique constitue un ambitieux défi. Un « scandale » suffit pour la briser, et des années de reconstruction sont nécessaires pour espérer la restaurer. Les lois de 2017 ne pouvaient suffire à elles seules à remplir cet objectif, tout comme les précédents textes dans la continuité desquels elles s'inscrivaient n'y étaient pas pleinement parvenus. Le législateur a néanmoins considéré qu'elles permettraient une avancée significative en la matière, pour donner toujours plus de réalité à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ».

À l'issue de leurs travaux, vos rapporteurs considèrent que les lois du 15 septembre 2017 ont effectivement permis cet important pas en avant. À quelques rares exceptions près, plus aucune de leurs dispositions n'est aujourd'hui remise en question.

Ce satisfecit n'exclut cependant pas des améliorations, des aménagements voire des corrections ponctuelles. C'est ainsi que vos rapporteurs formulent 50 propositions d'amélioration des dispositifs en vigueur, en se réjouissant d'être parvenus, sur la quasi-totalité de ces sujets riches et d'importance, à un consensus transpartisan – seules quelques thématiques, en particulier celle de la pratique de la réserve parlementaire, faisant l'objet d'une divergence de vues entre vos rapporteurs, qui pour le reste ont pris le parti de porter, dans cette évaluation, des ambitions fortes.

Peuvent notamment être mentionnées, sans que les développements suivants soient exhaustifs – il est renvoyé au corps du rapport et à ses annexes pour une présentation complète – les propositions suivantes.

Pour ce qui est de la prévention des conflits d'intérêts, vos rapporteurs recommandent notamment d'instaurer une obligation de « sourcing » des amendements déposés, d'aligner le régime d'interdiction de l'exercice d'une activité de représentation d'intérêts prévu pour les parlementaires aux collaborateurs parlementaires et d'instaurer un code de déontologie pour ces derniers.

En matière d'exemplarité et de probité, vos rapporteurs suggèrent d'enrichir la peine complémentaire d'inéligibilité à certaines infractions qui ne sont pas compatibles avec l'exercice d'un mandat électif public, d'intensifier, et si nécessaire rendre obligatoires, les formations à destination des députés ayant pour objet de prévenir le harcèlement, et d'instaurer un régime de publicité de principe des avis généraux formulés par le déontologue de l'Assemblée nationale.

S'agissant de la transparence, outre des mesures de simplification des obligations déclaratives – d'ailleurs traduites à l'initiative de la commission des Lois dans le cadre du projet de loi dit « 3DS », vos rapporteurs formulent une série de recommandations ayant pour objet de moderniser le système et le contrôle des frais de mandat. Pour ce qui est de la pratique de la réserve parlementaire, seul votre rapporteur formule le vœu de son rétablissement. Vos deux rapporteurs portent néanmoins des propositions visant à améliorer le fonctionnement, et l'association des parlementaires, aux dispositifs ayant succédé à la réserve.

Enfin, la question du financement de la vie politique a constitué l'un des principaux axes de travail de vos rapporteurs, en raison de sa place centrale dans le bon fonctionnement de notre démocratie. Face à un constat mitigé, plusieurs propositions, sur différents aspects de ce thème, sont formulées. La loi ordinaire votée en 2017 prévoyait, à travers une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, le principe d'une « banque de la démocratie » destinée à pallier les insuffisances du marché bancaire. L'ordonnance prévue ne fut finalement pas prise, au motif qu'il n'était pas observé de dysfonctionnement systémique du marché. Les travaux de vos rapporteurs ont cependant permis de souligner la persistance des difficultés auxquelles certains partis et candidats font face dans l'accès au crédit bancaire. Vos rapporteurs estiment ainsi nécessaire de revenir au projet initialement prévu et de mettre en place une telle « banque de la démocratie » qui associerait la Caisse des dépôts et consignations afin de faciliter l'accès au crédit des candidats. En attendant un véhicule législatif permettant une telle évolution, l'intervention de la Banque postale est suggérée. C'est également pour répondre aux difficultés d'accès au financement bancaire qu'est proposée par vos rapporteurs une réforme des modalités du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne. Partant du principe qu'il n'est pas admissible, dans une société démocratique et pluraliste, que des sondages d'opinion, *a fortiori* réalisés plusieurs mois avant une échéance électorale, puissent conditionner l'octroi de prêts bancaires à des candidats et, par

conséquent, puissent limiter l'expression politique dans notre pays, vos rapporteurs jugent opportun, pour l'élection présidentielle, de remplacer l'actuel seuil de 5 % des suffrages exprimés par un barème proportionnel simple et équitable. S'agissant des formations politiques, vos rapporteurs recommandent de moderniser les modalités d'attribution de l'aide publique versée par l'État, tributaire des résultats aux dernières élections législatives, afin de tenir compte des deux derniers renouvellements généraux de l'Assemblée nationale et d'inclure les élections européennes.

Vos rapporteurs font le vœu que ces recommandations permettent aux dispositions issues des lois du 15 septembre 2017 de pleinement se déployer, et à notre société d'avancer toujours plus loin sur le chemin long et escarpé d'une confiance retrouvée.

PARTIE I : LES NOUVELLES MESURES DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Les lois organique et ordinaire du 15 septembre 2017 portent des ambitions fortes en matière de prévention des conflits d'intérêts. Elles ont contribué à harmoniser la définition de cette notion au sein des deux assemblées parlementaires, et font peser de nouvelles contraintes sur les membres du Gouvernement, les parlementaires, leurs collaborateurs et les représentants d'intérêts eux-mêmes. En évaluant ces dispositions, vos rapporteurs ont souhaité s'assurer qu'elles ne tombaient dans aucun des deux écueils que sont, d'un côté, le parti pris d'un soupçon permanent et d'une quête absolutiste de transparence, et de l'autre, un excès de souplesse qui nuirait à leur efficacité.

I. LA DÉFINITION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

La loi du 15 septembre 2017 dispose que le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe en charge de la déontologie parlementaire, détermine les règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Elle a également contribué à harmoniser au sein des deux assemblées la définition de la notion de conflit d'intérêts.

A. LES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES

1. Une harmonisation bienvenue de la définition au niveau législatif

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a introduit au sein de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires un article 4 *quater* prévoyant que le « *bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre* ».

L'article 3 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié cet article pour renvoyer désormais **aux assemblées**, et non plus à leur bureau, **le soin de définir les règles pour faire cesser les conflits d'intérêts de leurs membres et la charge de veiller à leur mise en œuvre**. De plus, alors que l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, dans sa version antérieure, mentionnait les « *conflits d'intérêts* » sans davantage de précision, il en définit désormais le champ : « *conflit d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés* ». La notion de conflit entre intérêts publics n'a pas été retenue par le législateur au motif que les parlementaires pourraient « *devoir s'abstenir systématiquement lorsque serait en débat un projet dont il[s] aurai[en]t*

par ailleurs à connaître dans [leur] circonscription au titre de [leur] mandat local »⁽¹⁾.

Rédaction des 3 premiers alinéas de l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 tels que modifiés par la loi du 15 septembre 2017

« Chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels peuvent se trouver des parlementaires.

Elle précise les conditions dans lesquelles chaque député ou sénateur veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver, après avoir consulté, le cas échéant, l'organe chargé de la déontologie parlementaire à cette fin.

Elle veille à la mise en œuvre de ces règles dans les conditions déterminées par son règlement.

[...] »

2. Les déclinaisons de cette définition dans les deux assemblées

a. L'absence de définition dans le Règlement du Sénat

S'agissant du Règlement du Sénat, l'article 91 *ter* précise, depuis la résolution du 6 juin 2018 relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs, ayant pour objet de traduire les différentes dispositions instaurées par les lois du 15 septembre 2017, que les « sénateurs veillent à prévenir ou faire cesser immédiatement toute situation de conflit d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans laquelle ils se trouvent ou pourraient se trouver ». **Le conflit d'intérêts n'y est ainsi pas défini**, le Sénat ayant jugé que la rédaction du nouvel article 4 *quater* de l'ordonnance de 1958 était suffisante.

Afin de tirer les conséquences de ces modifications du Règlement, le bureau du Sénat a actualisé, lors de sa réunion du 26 septembre 2018⁽²⁾, l'Instruction générale du bureau (IGB) afin d'abroger son chapitre XX *bis* qui définissait la notion de conflit d'intérêts comme suit : « toute situation dans laquelle **des intérêts privés d'un membre du Sénat pourraient interférer avec l'accomplissement des missions liées à son mandat et le conduire à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général** ».

(1) Étude d'impact du projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique, 14 juin 2017.

(2) Rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2017-2018.

b. La modification de la définition dans le Règlement de l'Assemblée nationale

Avant la loi du 15 septembre 2017, l'Assemblée nationale avait fait le choix de définir dans son Règlement le conflit d'intérêts en s'inspirant de la définition retenue par la loi du 11 octobre 2013 pour les conflits d'intérêts rencontrés par les membres du Gouvernement, les élus locaux, les membres des autorités administratives et publiques indépendantes : « *toute situation d'interférence entre un intérêt public ou des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat* ».

Tirant les conséquences de la loi du 15 septembre 2017, l'Assemblée nationale a adopté, par la résolution n° 281 du 4 juin 2019, la définition suivante du conflit d'intérêts dans son Règlement :

Définition du conflit d'intérêts dans le Règlement de l'Assemblée nationale

Article 80-1

« Un conflit d'intérêts est entendu comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes. »

Cette définition comprend deux principales évolutions :

i. La suppression de la mention des conflits entre intérêts publics

En cohérence avec l'évolution législative, l'Assemblée nationale a fait le choix de retirer de la définition inscrite dans son Règlement la mention du conflit d'intérêts entre intérêts publics. Mme Agnès Roblot-Troizier, déontologue de l'Assemblée nationale de 2017 à 2020, partageait l'analyse du législateur, considérant qu'« *une définition du conflit d'intérêts incluant les conflits entre intérêts publics conduisait à interdire aux députés de défendre un intérêt général local, quelles que soient sa dimension et sa portée au niveau national* »⁽¹⁾.

ii. L'exclusion des intérêts appartenant à une large catégorie de personnes

En outre, sur proposition de Mme Agnès Roblot-Troizier, la définition du conflit d'intérêts retenue dans le Règlement de l'Assemblée nationale exclut de son champ les intérêts appartenant à une large catégorie de personnes, disposant qu'« *il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de*

(1) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2020 : le temps de l'appropriation des réformes déontologiques à l'Assemblée nationale, 2021.

personnes »⁽¹⁾. Par exemple, un député peut voter une diminution de l'impôt sur le revenu sans se trouver en situation de conflit d'intérêts car c'est en raison de son appartenance à une large catégorie de personnes qu'il en tire un bénéfice direct et matériel.

Comme précisé dans le rapport *Le temps de l'appropriation des réformes déontologiques à l'Assemblée nationale*⁽²⁾, remis par Mme Agnès Roblot-Troizier au Président et au bureau de l'Assemblée nationale en 2021, il ressort de cette définition que quatre critères d'appréciation doivent être retenus pour qualifier la situation de conflit d'intérêts d'un député :

– le député doit détenir un intérêt privé, c'est-à-dire personnel (direct ou indirect⁽³⁾) et cet intérêt doit être privé et matériel ;

– cet intérêt doit effectivement interférer avec l'exercice du mandat ;

– cette interférence doit influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat : ce critère suppose d'examiner l'intensité de l'interférence au cas par cas. L'apparence ne doit pas être une simple suspicion, mais au contraire apparaître comme une « *évidence* »⁽⁴⁾ ;

– l'intérêt personnel doit être « spécial » : le seul fait d'appartenir à une catégorie sociale ou professionnelle ne place pas, comme indiqué *supra*, les députés en situation de conflit d'intérêts avec toute question ayant une incidence sur cette même catégorie.

B. UNE DÉFINITION GLOBALEMENT ADAPTÉE

Cette définition des conflits d'intérêts, telle qu'elle est inscrite dans la loi et déclinée dans le Règlement de l'Assemblée nationale, est **abstraite, et doit le demeurer**. Il est en effet indispensable que la définition choisie laisse une certaine **marge de manœuvre pour apprécier *in concreto* chaque situation**. Il apparaît malaisé de définir dans le droit de manière plus précise les conflits d'intérêts, sans prendre le risque de retenir un périmètre trop souple, ou au contraire trop strict.

Pour autant, comme l'a souligné Mme Agnès Roblot-Troizier à l'occasion de son audition, la définition retenue dans le Règlement de l'Assemblée nationale semble **imparfaitement adaptée aux députés**. Cette définition est en effet inspirée du rapport *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, rendu public le 26 janvier 2011, qui porte sur les conflits d'intérêts des membres du Gouvernement, des responsables des établissements publics et des entreprises publiques. Les parlementaires, en tant qu'ils sont « *membres d'une institution collégiale et*

(1) Article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2020, précité.

(3) L'intérêt personnel indirect concerne par exemple l'activité professionnelle du conjoint.

(4) Audition d'Agnès Roblot-Troizier.

délibérative dont les modalités d'action diffèrent fondamentalement du pouvoir exécutif»⁽¹⁾, pourraient faire l'objet d'une définition plus adaptée.

À l'occasion d'une nouvelle révision du Règlement de l'Assemblée nationale, il pourrait ainsi être utile de mener **un travail de concertation, impliquant naturellement le Déontologue, afin que la définition du conflit d'intérêts retenue tienne davantage compte des spécificités du mandat de parlementaire**. Par exemple il pourrait être opportun d'intégrer dans cette définition les quatre grands critères d'appréciation du conflit d'intérêts des députés mentionnés *supra*.

II. L'ENCADREMENT DES ACTIVITÉS DE CONSEIL EXERCÉES PAR DES PARLEMENTAIRES

A. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

À la différence des fonctions publiques non électives, le principe posé en matière de cumul de mandat parlementaire avec des activités privées est celui de la **compatibilité**. L'incompatibilité reste exceptionnelle. Le législateur a toutefois progressivement interdit l'exercice de plus en plus d'activités privées, dans des catégories d'entreprises limitativement énumérées.

Avant 2017, seule la situation d'un parlementaire entreprenant une activité de conseil, à l'exception d'une profession réglementée, au cours de son mandat était visée par l'article L.O. 146-1 du code électoral.

Les articles 8 et 9 de la loi organique du 15 septembre 2017 sont venus renforcer le dispositif d'incompatibilité :

– l'article 8 modifie l'article L.O. 146-1 du code électoral pour interdire à tout député de **commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat, poursuivre une telle activité lorsqu'elle a débuté dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction**⁽²⁾, **fournir des prestations de conseil à certaines sociétés, entreprises, établissements ou organismes, et fournir des prestations de conseil à des gouvernements, entreprises publiques, autorités administratives ou toute autre structure publique étrangers** ;

– l'article 9 crée un article L.O. 146-2 au sein du code électoral, pour interdire à tout député **d'acquérir le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil, et interdit à tout député d'exercer le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil, s'il en a acquis le**

(1) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2020, *précité*.

(2) Cette incompatibilité ne prendra effet qu'à compter de 2022.

contrôle dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction ⁽¹⁾, ou dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil à certaines sociétés, entreprises, établissements ou organismes (structures bénéficiant d'avantages de la part d'une personne publique ou travaillant pour une personne publique, sociétés financières ou celles faisant appel public à l'épargne ainsi que les sociétés ayant pour objet la promotion immobilière).

Les incompatibilités entre le mandat de parlementaire et les activités de conseils créées par la loi organique de 2017 sont étendues. Pour autant, elles ne sont **pas absolues**. En effet, le Conseil constitutionnel avait estimé, à propos de la loi de 2013, qui poursuivait cet objectif, que le législateur avait institué « *des interdictions qui, par leur portée, excèdent manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts* » ⁽²⁾.

En application de l'article L.O. 151-2 du code électoral, il revient au **bureau de l'Assemblée nationale** d'examiner si les activités professionnelles ou d'intérêt général ou les participations financières mentionnées par les députés dans la déclaration d'intérêts et d'activités sont compatibles avec le mandat de parlementaire. S'il y a doute, le bureau de l'Assemblée nationale, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, ou le député lui-même saisit le Conseil constitutionnel.

Il ressort de l'article 12 de la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur que les dispositions de l'article L.O. 151-2 précité s'appliquent également aux sénateurs. Il revient alors au bureau du Sénat d'effectuer cet examen.

B. UN RÉGIME BIEN COMPRIS ET RESPECTÉ

Depuis le début de la législature, au total, **33 déclarations d'intérêts et d'activité** faisant état d'une activité d'avocat ou de conseil ont été **examinées** par la délégation chargée de l'application du statut du député au sein du bureau de l'Assemblée nationale ⁽³⁾. **Elles ont toutes été « classées »**, c'est-à-dire que la délégation a considéré que les déclarations ne posaient pas de problème d'incompatibilité ⁽⁴⁾.

Ces dispositions semblent ainsi être aujourd'hui comprises et respectées.

(1) Ibid.

(2) *Décision n° 2013-675 DC, 9 octobre 2013 ; La disposition censurée par le Conseil constitutionnel est la suivante : « Il est interdit à tout député d'exercer une fonction de conseil, sauf dans le cadre d'une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et qu'il exerçait avant le début de son mandat ».*

(3) *Contribution écrite du Déontologue.*

(4) *Vos rapporteurs ne disposent pas de ces informations s'agissant du Sénat.*

III. LES INTERDICTIONS RELATIVES AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

A. REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS ET PARLEMENTAIRES

1. Le registre des représentants d'intérêts

a. La définition des représentants d'intérêts retenue dans la loi de 2013 et dans le décret de 2017

Les représentants d'intérêts sont définis par l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013

« Sont des représentants d'intérêts, au sens de la présente section, les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les organismes mentionnés au chapitre Ier du titre Ier du livre VII du Code de commerce et au titre II du code de l'artisanat, dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication avec :

1° Un membre du Gouvernement, ou un membre de cabinet ministériel ;

2° Un député, un sénateur, un collaborateur du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire, ainsi qu'avec les agents des services des assemblées parlementaires ;

3° Un collaborateur du Président de la République ;

4° Le directeur général, le secrétaire général, ou leur adjoint, ou un membre du collège ou d'une commission investie d'un pouvoir de sanction d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante mentionnée au 6° du I de l'article 11 de la présente loi ;

5° Une personne titulaire d'un emploi ou d'une fonction mentionné au 7° du même I ;

6° Une personne titulaire d'une fonction ou d'un mandat mentionné aux 2°, 3° ou 8° dudit I.

7° Un agent public occupant un emploi mentionné par le décret en Conseil d'État prévu au I de l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Sont également des représentants d'intérêts, au sens de la présente section, les personnes physiques qui ne sont pas employées par une personne morale mentionnée au premier alinéa du présent article et qui exercent à titre individuel une activité professionnelle répondant aux conditions fixées au même premier alinéa.

[...]»

Depuis le 1^{er} juillet 2017, les représentants d'intérêts sont tenus de s'inscrire sur le répertoire numérique AGORA, disponible sur le site internet de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). En novembre 2021, ce répertoire comporte 2 378 représentants d'intérêts.

Pris pour l'application des articles 18-1 à 18-10 de la loi du 11 octobre 2013, **le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017** a pour objet de préciser la définition des représentants d'intérêts, de fixer le rythme et les modalités de communication et de publication des informations transmises par les représentants d'intérêts à la Haute Autorité et de déterminer les procédures selon lesquelles celle-ci peut être saisie et met en œuvre les prérogatives de contrôle qui lui ont été confiées par le législateur.

L'article 1^{er} du décret précise l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, qui utilise comme critère de définition des représentants d'intérêts « *l'activité principale ou régulière d'influencer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire* » :

– l'adjectif « principale » est assimilé au fait de consacrer « ***plus de la moitié de son temps*** » à cette activité ;

– l'adjectif « régulière » est assimilé à une entrée en communication à l'initiative du représentant d'intérêts « ***au moins dix fois au cours des douze derniers mois*** » avec des décideurs publics en vue d'influer sur une ou plusieurs décisions publiques.

Le décret énumère une série de démarches ne devant pas être qualifiées d'entrée en communication, par exemple le fait de solliciter un avantage auquel on a droit ou le fait d'intenter un recours administratif. Le décret établit également une distinction entre l'entrée en communication, qui permet d'apprécier la nature de l'activité du représentant d'intérêts, et l'action, qui doit être déclarée au registre. La fréquence de la transmission des informations fixée est annuelle, dans un délai de trois mois à compter de la clôture de l'exercice comptable.

b. Des critiques plurielles et répétées à l'encontre du décret de 2017, qui doit aujourd'hui être revu

La définition des représentants d'intérêts telle qu'elle résulte du décret du 9 mai 2017 suscite de nombreuses interrogations et critiques.

Les critères retenus dans ce décret (la présence d'une personne physique consacrant la moitié de son activité à la représentation d'intérêts ou procédant à dix entrées en relation afin d'influencer une décision publique) complexifient la notion et rendent difficile tout contrôle. Par exemple, **la limitation du champ des actions de représentation d'intérêts aux interventions faites « à l'initiative » des représentants d'intérêts**, exclut une part non négligeable de leur activité, notamment la participation à des auditions et les réponses à toute forme de consultations. S'agissant des activités exercées à titre régulier, le critère « *entrer en communication au moins dix fois au cours des douze derniers mois* » avec un

responsable public, **entendu au niveau de la personne physique et non morale, pose problème** – une personne morale pratiquant la représentation d'intérêts comprenant dix personnes physiques entrées en contact moins de dix fois avec des décideurs publics n'est ainsi pas concernée. Enfin, le nombre de contacts nécessaires, fixé à dix, apparaît disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi par le texte.

Ce constat est largement partagé par les associations œuvrant dans le champ de la transparence et par la HATVP. M. Sylvain Waserman, vice-président de l'Assemblée nationale et président de la délégation du bureau chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, pointe également dans son rapport *Propositions pour un lobbying plus responsable et transparent* de 2021 les limites du décret de 2017.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale s'est penchée à plusieurs reprises sur le caractère trop restrictif des critères posés par le décret de 2017 :

– lors de l'examen, en janvier 2018, du rapport d'information sur la déontologie des fonctionnaires de MM. Fabien Matras et Olivier Marleix ⁽¹⁾, qui formulait la proposition suivante : « *Proposition n° 6 : revenir sur l'article 1^{er} du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts* » ;

– lors de l'examen, en commission des Lois, de la candidature de M. Didier Migaud à la présidence de la HATVP, en 2020 ;

– de nouveau, le 14 octobre 2020, lors d'une séance consacrée au suivi de l'application des lois, à l'occasion de laquelle la question a été débattue ;

– lors de l'examen, en juillet 2021, du rapport d'information sur l'évaluation de la loi dite « loi Sapin 2 » : « *Proposition n° 44 : Faire référence à l'activité globale de l'activité de représentation d'intérêts de la personne morale plutôt qu'à l'activité des personnes physiques en son sein, en fixant le seuil à dix entrées en contact au niveau de la personne morale. Proposition n° 45 : Inclure parmi les actions devant faire l'objet d'une déclaration dans le registre des représentants d'intérêts celles menées à l'initiative d'un décideur public et prévoir la possibilité de mentionner dans la déclaration l'auteur de la sollicitation* » ⁽²⁾.

Interrogé sur ce point par la présidente de la commission des Lois et rapporteure de la présente mission, M. Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, a considéré que le « *décret [avait] retenu des critères*

(1) *Rapport fait au nom de la commission des lois sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts, MM. Fabien Matras et Olivier Marleix, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 611, 31 janvier 2018.*

(2) *Rapport fait au nom de la commission des lois sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de vie économique, dite loi « Sapin 2 », MM. Raphaël Gauvain et Olivier Marleix, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 4325, 7 juillet 2021.*

pondérés et suffisamment englobants » et que le « critère de "l'initiative" des représentants d'intérêts [permettait] de mentionner certaines activités qui ne sauraient relever du champ du registre »⁽¹⁾, tout en soulignant que l'application du dispositif et les retours des acteurs justifient aujourd'hui de s'interroger de nouveau sur son périmètre⁽²⁾. Le 15 juillet 2021, la Présidente adressait au ministre un exemplaire du rapport d'évaluation de la loi « Sapin 2 » mentionné *supra*, en rappelant la nécessité de revoir le décret de 2017.

À la lumière de ces éléments, vos rapporteurs estiment que les règles applicables au répertoire des représentants d'intérêts doivent être revues et **recommandent qu'il soit, enfin, procédé à une modification du décret de 2017** de manière à répondre aux nombreuses critiques qui lui sont adressées depuis désormais quatre ans, et qui ont été rappelées, une fois encore, le 17 novembre 2021 par la HATVP, dans son *Rapport sur l'encadrement de la représentation d'intérêts*.

Proposition n° 1 : réviser le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, afin, notamment, de supprimer le critère de l'initiative et de comptabiliser les actions déclenchant une obligation d'inscription au niveau de la personne morale.

Niveau de norme : réglementaire.

2. L'interdiction faite aux parlementaires d'exercer une activité de représentant d'intérêts

a. Le dispositif mis en place

L'article 10 de la loi organique du 15 septembre 2017 interdit le cumul du mandat de parlementaire avec l'exercice d'une activité de représentant d'intérêts. Cette disposition a été introduite au sein de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, par un amendement à l'initiative de votre rapporteure⁽³⁾, lors de l'examen du texte en première lecture. Le législateur a en effet considéré que l'article L.O. 146 du code électoral, qui prohibait alors le cumul du mandat de parlementaire avec des fonctions de direction dans des entreprises ou organismes limitativement énumérés, **omettait de prendre en compte la représentation d'intérêts**, « *alors même que le législateur a voté dans la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique une définition précise de cette activité et la mise en place d'un registre de déclaration* »⁽⁴⁾.

(1) Par exemple des informations transmises à un responsable public par un candidat à une procédure de mise en concurrence d'un contrat de la commande publique.

(2) Courrier daté du 11 février 2021.

(3) Amendement n° CL119 présenté par Mme Yaël Braun-Pivet.

(4) Rapport de la commission des Lois sur le projet de loi organique adopté par le Sénat pour la régulation de la vie publique, Yaël Braun-Pivet, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 105 et 106, 20 juillet 2017.

Cet article modifie ainsi l'article L.O. 146-3 du code électoral pour y inscrire qu'« *il est interdit à tout député d'exercer l'activité de représentant d'intérêts à titre individuel ou au sein des personnes morales, établissements, groupements ou organismes inscrits au répertoire des représentants d'intérêts rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.* »

L'examen d'un éventuel cas d'incompatibilité au regard de ces dispositions relève de la **délégation du bureau de chaque assemblée chargée de l'application du statut**. La délégation de l'Assemblée nationale s'est prononcée, en avril 2018, sur le cas d'un député dirigeant un organisme inscrit au répertoire des représentants d'intérêts tenu par la HATVP. La délégation a alors considéré que le seul fait pour un député d'être dirigeant d'un tel organisme « *ne paraissait pas suffisant pour considérer qu'il exerçait effectivement une activité de représentation d'intérêts au sens de l'article L.O. 146-3* »⁽¹⁾. Seule l'activité de représentation d'intérêts *stricto sensu* est ainsi retenue pour caractériser l'incompatibilité.

b. Un bilan globalement positif

Les déontologues successifs de l'Assemblée nationale n'ont pas été saisis par les députés au sujet de l'interdiction d'exercer une activité de représentation d'intérêts qui leur est désormais faite. **L'interdiction semble être respectée et bien acceptée.**

Ces dispositions ne sont aujourd'hui pas remises en cause. Comme l'a souligné M. Christophe Pallez, déontologue de l'Assemblée nationale, dans sa contribution écrite aux travaux de la mission, l'encadrement des relations entre les parlementaires et les représentants d'intérêts « *a contribué à susciter une grande vigilance chez bon nombre de représentants d'intérêts et le développement, chez beaucoup de députés, d'un "réflexe déontologique" face aux sollicitations dont ils peuvent faire l'objet de la part des premiers* ».

c. Les enjeux particuliers autour des « clubs parlementaires » et des groupes d'études

i. Les « clubs parlementaires »

Les « clubs parlementaires » ont pour caractéristique commune de réunir parlementaires et acteurs privés. Toutefois, comme le précise la HATVP, « *c'est l'hétérogénéité qui prévaut lorsqu'il s'agit de les définir plus précisément. La notion de "club parlementaire" n'a d'ailleurs pas d'existence juridique* »⁽²⁾.

L'appartenance de certains membres du Parlement à ces « clubs » peut poser question, en tant que ces « clubs » permettent la rencontre de membres du Parlement et de représentants d'intérêts. Certains d'entre eux sont d'ailleurs inscrits sur le répertoire des représentants d'intérêts.

(1) Contribution écrite du Déontologue.

(2) Les « clubs parlementaires », site internet de la HATVP, 23 juin 2016.

Mme Agnès Roblot-Troizier a néanmoins été amenée à admettre que des parlementaires puissent, sans être en situation de conflit d'intérêts, participer à des « clubs », si ces derniers n'ont pas vocation à se constituer en association de défense d'intérêts. Pour autant, elle a invité les députés à être particulièrement vigilants en la matière et à « *toujours agir dans le sens et le respect des principes énoncés dans le code de déontologie des députés, en particulier dans le sens de l'intérêt général et en toute indépendance* » ⁽¹⁾.

Les déontologues successifs de l'Assemblée nationale ont été saisis au sujet des obligations déclaratives s'agissant de **dons, avantages et invitations** reçus par les parlementaires dans le cadre de ces « clubs ». Mme Agnès Roblot-Troizier a souligné à cet égard que les députés sont, « *pour la plupart, animés par un souci extrêmement poussé de se conformer aux obligations informatives et déclaratives mises à leur charge* » et qu'un « *grand nombre de représentants d'intérêts se montrent particulièrement soucieux d'évaluer très précisément le prix des avantages et invitations qu'ils proposent aux parlementaires* » ⁽²⁾.

L'appartenance de certains parlementaires à des « clubs parlementaires » ne semble ainsi plus poser de difficulté. Cette analyse est confirmée par les députés qui ont répondu à la consultation organisée par vos rapporteurs : 71,2 % d'entre eux estiment que l'appartenance à un « club parlementaire » n'est pas susceptible d'entraîner des conflits d'intérêts.

ii. Les groupes d'études

Certains acteurs, en particulier associatifs, ont attiré l'attention de vos rapporteurs sur la question de l'appartenance des parlementaires à des « groupes d'études », qui rassemblent des parlementaires pour des discussions et échanges sur des sujets de nature économique, sociale ou culturelle.

Vos rapporteurs sont attachés à l'existence des groupes d'études, instances transpartisanes qui nourrissent utilement les travaux parlementaires grâce à la veille juridique et technique qu'ils assurent sur des questions trop spécialisées pour faire l'objet d'un examen suivi et approfondi de la part des commissions permanentes.

Ils se montrent néanmoins favorables à **une plus grande transparence de leur fonctionnement.**

Le Vice-président Sylvain Waserman propose dans son rapport mentionné *supra* une « *publication systématique sur le site de l'Assemblée des comptes rendus des réunions de ces groupes, sauf caractère exceptionnel* » et « *l'élaboration d'une "Charte de fonctionnement" des groupes d'études [qui] serait en mesure de conforter ce principe de transparence* ».

(1) Contribution écrite du Déontologue.

(2) Contribution écrite du Déontologue.

Vos rapporteurs considèrent que la **publication sur le site de l'Assemblée de la liste des personnes entendues par ces groupes constitue une première étape utile et adaptée.**

Proposition n° 2 : à l'Assemblée nationale, assurer une plus grande transparence du fonctionnement des groupes d'études, en publiant par exemple la liste des personnes entendues.

Niveau de norme : bonne pratique.

3. La nécessité d'un « *sourcing* » des amendements

La pratique dite du « *sourcing* » des amendements, consistant à indiquer dans l'exposé sommaire si ceux-ci sont **issus ou ont été inspirés par des représentants d'intérêts**, s'est diffusée à partir de 2017, lors du changement de majorité. En octobre 2019, 322 députés de la majorité présidentielle s'engageaient dans une tribune publiée dans le journal *Le Monde* à indiquer les sources de leurs amendements ⁽¹⁾.

Dans son rapport de 2021 mentionné *supra*, le Vice-président Sylvain Waserman recommande de « **promouvoir les "bonnes pratiques" de [...] "sourcing" des amendements de la part des députés et de leurs groupes** ». Il met en avant deux principaux avantages à cette évolution : inciter les parlementaires à être plus vigilants sur les motivations et l'acceptabilité des propositions formulées par les représentants d'intérêts et encourager une forme « *d'honnêteté intellectuelle* » consistant à citer ses sources et à les assumer.

Mme Agnès Roblot-Troizier a toutefois exprimé **des réserves quant au caractère facultatif de ce « sourcing »** ⁽²⁾, considérant qu'il risquerait d'inciter les députés à n'indiquer la source d'inspiration de leurs amendements que lorsque celle-ci est « respectable », notamment du point de vue médiatique. Tel qu'elle le souligne, « *cela contribuerait à forger une vision tronquée de l'empreinte normative des représentants d'intérêts et de leurs clients* » ⁽³⁾.

De la même manière, **les associations Anticor et Transparency International France se déclarent favorables à une obligation** faite aux parlementaires de mentionner l'origine d'un amendement qu'ils décident de relayer.

La mise en place d'une obligation de « *sourcing* » suppose, comme cela est rappelé dans la contribution écrite de Transparency International France, une « **indispensable réflexion préalable** sur les différentes possibilités d'inspiration d'un amendement (du copier/coller direct à la simple inspiration à partir d'un cas

(1) « *Lobbying : pour des pratiques radicalement nouvelles et volontaristes en matière de transparence* », *Le Monde*, 9 octobre 2019.

(2) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2020, précité.

(3) *Ibid.*

particulier signalé par un groupe d'intérêts) »⁽¹⁾. Le niveau d'identité ou de différence entre l'amendement « proposé » et l'amendement « déposé » doit être strictement précisé.

Votre rapporteure recommande que cette obligation soit instaurée pour l'ensemble des parlementaires. Votre rapporteur propose quant à lui de la limiter aux présidents de commission et rapporteurs de textes.

Proposition n° 3 de Mme Yaël Braun-Pivet : instaurer, pour tous les parlementaires, une obligation de mentionner, dans l'exposé sommaire des amendements, l'origine de ceux-ci s'ils sont issus ou inspirés de propositions de représentants d'intérêts.

Proposition n° 3 de M. Philippe Gosselin : instaurer, pour les présidents de commission et les rapporteurs de texte, une obligation de mentionner, dans l'exposé sommaire de leurs amendements, l'origine de ceux-ci s'ils sont issus ou inspirés de propositions de représentants d'intérêts.

Niveau de norme : organique.

4. La publication des rencontres entre les parlementaires et les représentants d'intérêts

La tribune publiée en 2019 dans *Le Monde* mentionnée *supra* comportait également l'engagement des députés signataires à « *respecter la transparence de leurs agendas dans le cadre de leur rencontre avec les lobbys* »⁽²⁾.

Mme Agnès Roblot-Troizier a estimé dans son rapport publié en 2021⁽³⁾ que la pratique observée parmi les députés consistant à rendre publique toute réunion ou rencontre avec un représentant d'intérêts « **constitue un premier pas considérable** qui rapproch[e] l'Assemblée nationale des parlements étrangers les plus allants en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts ». De la même manière, dans son rapport d'activité pour l'année 2020, la HATVP formulait la proposition suivante : « *encourager, par étapes, la publicité en open data des rencontres des responsables publics [...] avec les représentants d'intérêts pour rendre plus transparentes leurs relations* ».

Le rapport du Vice-président Sylvain Waserman mentionné *supra* propose, à court terme, d'inciter les députés à rendre publique, sur la base du volontariat, toute réunion ou rencontre avec un représentant d'intérêts. À plus long terme, il appelle à **une modification du code de déontologie des parlementaires pour rendre obligatoire cette publication pour les députés désignés rapporteurs de texte.**

(1) Contribution écrite.

(2) « *Lobbying : pour des pratiques radicalement nouvelles et volontaristes en matière de transparence* », *Le Monde*, 9 octobre 2019.

(3) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2020, *précité*.

Certains recommandent d’aller plus loin encore. Lors de leur audition, MM. Éric Alt, vice-président d’Anticor, et Tanguy Morlier, administrateur de Regards citoyens, se sont déclarés favorables à la **création d’une obligation, pour tous les parlementaires**, de rendre publics les rendez-vous avec des représentants d’intérêts.

Votre rapporteure souscrit pleinement à cette suggestion, qu’elle recommande d’appliquer à l’ensemble des parlementaires et qui parachèverait l’édifice législatif de 2017 visant une plus grande transparence des relations entre les parlementaires et les représentants d’intérêts.

Proposition n° 4 de Mme Yaël Braun-Pivet : assurer une publication, obligatoire et en ligne, de l’agenda des parlementaires lorsque ces derniers rencontrent des représentants d’intérêts.

Niveau de norme : législatif.

B. REPRÉSENTANTS D’INTÉRÊTS ET COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

1. Une difficile coordination des dispositions juridiques

a. Une différence de régime juridique entre député et collaborateur qui semble difficile à justifier

La loi du 15 septembre 2017 a encadré l’exercice, par les collaborateurs parlementaires, de leurs activités annexes – c’est-à-dire qui ne sont pas exercées auprès du parlementaire qui les emploie.

Si l’interdiction pesant sur les parlementaires est circonscrite à la seule activité de représentation d’intérêts, **l’interdiction faite aux collaborateurs semble porter quant à elle sur l’activité au sein d’un organisme répondant à la définition légale du représentant d’intérêts, quelle qu’en soit la nature.** En effet, il ressort de l’article 5 de la loi du 15 septembre 2017 que les représentants d’intérêts sont tenus de « *s’abstenir de verser toute rémunération aux collaborateurs du président de la République, aux membres de cabinet ministériel et aux collaborateurs d’un député, d’un sénateur ou d’un groupe parlementaire* »⁽¹⁾.

L’interdiction, a priori beaucoup plus large, faite aux collaborateurs, semble ainsi être difficile à justifier, d’autant que 40 % des collaborateurs sont employés à temps partiel par leur député-employeur⁽²⁾.

(1) Article 18-5 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

(2) Contribution écrite du Déontologue.

b. L'interprétation de la coexistence de l'interdiction de versement d'une rémunération et de l'obligation de déclaration

L'article 8 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, créé par l'article 13 de la loi du 15 septembre 2017, dispose que : « **dès qu'ils en sont informés, les parlementaires avisent le bureau de leur assemblée [...] des activités de ces collaborateurs au profit de représentants d'intérêts au sens de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique** ».

À plusieurs reprises les déontologues successifs de l'Assemblée nationale ont été saisis par des députés et des collaborateurs demandant comment les dispositions relatives à l'interdiction faite aux représentants d'intérêts de verser toute rémunération aux collaborateurs parlementaires (introduites à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement contre les avis défavorables de la commission des Lois et du Gouvernement, qui privilégiaient le mécanisme d'information) devaient être interprétées au regard de cet article 8 *ter*.

La coexistence d'une obligation de déclaration et d'une interdiction de versement d'une rémunération peut apparaître en effet comme une forme de contradiction.

Face à cette dernière, le président de l'Association pour la gestion des assistants de Sénateurs (AGAS) et le président du Comité de déontologie parlementaire du Sénat ont saisi le président de la HATVP en mai 2018, afin de recueillir son avis. Par courrier du 13 juin 2018, M. Jean-Louis Nadal, alors président de la HATVP, a considéré, sous réserve de l'interprétation du pouvoir réglementaire, que l'interdiction faite aux représentants d'intérêts de verser toute rémunération aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire « *ne paraît pas faire obstacle à ce qu'une personne morale enregistrée au répertoire des représentants d'intérêts, notamment une entreprise dont ce n'est pas l'activité principale, rémunère un collaborateur parlementaire pour des fonctions sans aucun lien avec des activités de représentation d'intérêts. Afin de s'assurer du respect de cette règle, la Haute autorité pourra donc être amenée, dans le cadre d'un contrôle mené sur une personne inscrite au répertoire, à demander à l'organisme de justifier de la nature exacte des activités exercées par un collaborateur parlementaire qu'elle rémunère* » ⁽¹⁾.

Le 20 janvier 2021, le bureau de l'Assemblée nationale a fait sienne cette interprétation, en indiquant dans le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts qu'il leur « *est interdit de verser toute rémunération aux collaborateurs d'un député, d'un groupe parlementaire ou du Président, au titre de l'exercice d'une activité de représentation d'intérêts* ».

(1) Extrait de la lettre de J.L. Nadal, retranscrit dans la contribution écrite du Déontologue.

Le choix effectué, s'il permet de résoudre la contradiction, relève **néanmoins d'une interprétation souple de la loi**. Il convient dès lors de clarifier, au niveau législatif, le droit applicable.

2. L'alignement proposé du régime d'interdiction prévu pour les parlementaires aux collaborateurs parlementaires

Vos rapporteurs recommandent, par souci de simplification, de lisibilité, et de cohérence, d'**aligner le régime d'interdiction de l'exercice d'une activité de représentation d'intérêts qui pèse sur les parlementaires et celui portant sur les collaborateurs des députés, des sénateurs et des groupes**, en inscrivant dans la loi qu'il est interdit à tout collaborateur de député, de sénateur et de groupe, d'exercer l'activité de représentant d'intérêts à titre individuel ou au sein des personnes morales, établissements, groupements ou organismes inscrits au répertoire des représentants d'intérêts rendu public par la HATVP.

Il serait dès lors mis fin au régime d'obligation déclarative. Comme l'a souligné Regards citoyens dans sa contribution écrite, cette obligation était d'ailleurs redondante avec les dispositions de la loi organique du 11 octobre 2013 relatives à la déclaration d'intérêts et d'activités qui doit être remise par les parlementaires à la HATVP, qui comprend notamment les noms des collaborateurs parlementaires et les autres activités professionnelles de ces derniers.

Proposition n° 5 : par cohérence avec le régime d'encadrement applicable aux parlementaires, clarifier le droit en inscrivant dans la loi qu'il est interdit à tout collaborateur de député, de sénateur et de groupe politique d'exercer l'activité de représentant d'intérêts.

Niveau de norme : législatif.

3. L'utilité d'un code de déontologie pour les collaborateurs de député

À la suite de sa réunion du 24 janvier 2018, le bureau de l'Assemblée nationale a confié à Mme Agnès Roblot-Troizier la mission d'élaborer un code de déontologie des collaborateurs. Cette idée reprend l'une des propositions du groupe de travail sur les conditions de travail et le statut des collaborateurs parlementaires de 2017⁽¹⁾, présidé par M. Michel Larive, qui avait jugé utile que soit élaboré un « *document de référence qui synthétiserait les droits et obligations des collaborateurs* ».

Mme Agnès Roblot-Troizier a publié dans son rapport sur l'exercice 2019 *Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire* un « **projet de code de déontologie des collaborateurs de députés** », comportant 7 articles relatifs,

(1) M. Michel Larive, Président, et Mme Jacqueline Maquet, rapporteure, Les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires – Les risques psychosociaux et plus particulièrement le harcèlement à l'Assemblée nationale, « *Les rendez-vous des réformes de l'Assemblée nationale 2017-2022* », 2019.

notamment, aux conflits d'intérêts, aux dons, avantages et voyages à l'invitation de tiers et à l'utilisation des moyens mis à disposition par l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Elle indique dans son dernier rapport d'activité ⁽²⁾, que ce projet a été remis au Président de l'Assemblée nationale le 19 juin 2018 mais **n'a toujours pas fait, à sa connaissance, l'objet d'une délibération du Bureau ni d'aucune diffusion.**

Vos rapporteurs estiment utile, sur le principe, qu'un tel document soit diffusé.

Il n'est néanmoins pas envisageable, à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 ⁽³⁾, dont il ressort que « *les règles du droit du travail applicables aux collaborateurs de député, liés à ces derniers par des contrats de droit privé, ne relèvent pas du domaine du Règlement des assemblées* », d'inscrire ce code dans le Règlement de l'Assemblée nationale.

Après adoption de ce document par le bureau de l'Assemblée nationale, les députés pourraient être fortement encouragés à l'annexer au contrat de travail de leurs collaborateurs.

Proposition n° 6 : mettre en place un code de déontologie qui synthétiserait les droits et obligations des collaborateurs de députés.

Niveau de norme : arrêté du bureau de l'Assemblée nationale.

IV. LE REGISTRE DES DÉPORTS

A. POUR LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

1. Les dispositions législatives

S'agissant des membres du Gouvernement, l'article 6 de la loi du 15 septembre 2017 précise qu'un décret en Conseil d'État doit déterminer les modalités de tenue d'un registre, également accessible au public, recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts. Le décret du 28 décembre 2017 ⁽⁴⁾ a fixé les conditions de tenue de celui-ci. Un onglet du site internet www.gouvernement.fr énumère en conséquence les divers actes desquels les ministres ne connaissent pas en raison d'une situation de conflit d'intérêts ⁽⁵⁾.

(1) Annexe n° 8 du rapport.

(2) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2020, précité.

(3) Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale.

(4) Décret n° 2017-1792 du 28 décembre 2017 relatif au registre recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts.

(5) <https://www.gouvernement.fr/registre-de-prevention-des-conflits-d-interets>

2. Un bilan globalement positif

Les dispositions relatives au registre des déports du Gouvernement semblent être appliquées de **manière satisfaisante**. Depuis le début de la mandature, 25 décisions de déports ont été inscrites dans le registre, correspondant à 18 membres du Gouvernement et 51 situations.

Ce bilan positif a notamment été souligné par Transparency International France dans sa contribution écrite, dans laquelle l'association indique que « *la réforme a globalement bien fonctionné pour les ministres* ».

3. Étendre l'outil aux membres des cabinets ministériels

Vos rapporteurs se montrent favorables à **une extension du registre aux membres des cabinets ministériels**, au sens du décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels. En effet, au regard de l'importance et du rôle joué par les conseillers ministériels, il semble utile de prévoir aussi pour eux un outil de déport en cas de conflit d'intérêts.

Cette recommandation est notamment défendue par l'association Regards citoyens.

Proposition n° 7 : instaurer un registre des déports pour les membres des cabinets ministériels, permettant de recenser les cas dans lesquels ces derniers estiment ne pas devoir exercer leurs missions en raison d'une situation de conflit d'intérêts.

Niveau de norme : législatif.

B. POUR LES ASSEMBLÉES

1. Les dispositions législatives

L'article 3 de la loi du 15 septembre 2017 crée une obligation, pour les assemblées, de tenir un registre des déports.

Deux derniers alinéas de l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 dans leur rédaction issue de la loi du 15 septembre 2017

« [Chaque assemblée] *détermine également les modalités de tenue d'un registre public recensant les cas dans lesquels un parlementaire a estimé devoir ne pas participer aux travaux du Parlement en raison d'une situation de conflit d'intérêts telle qu'elle est définie au premier alinéa.*

Le registre mentionné à l'avant-dernier alinéa est publié par voie électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. »

Pour l'Assemblée nationale, celui-ci est mentionné à l'article 80-1-1 du Règlement, introduit par la résolution n° 281 du 4 juin 2019. Au Sénat, il a été inscrit à l'article 91 *ter* du Règlement.

L'inscription des parlementaires dans le registre n'est pas obligatoire.

La faculté du député de s'abstenir de prendre part au vote est laissée à sa libre appréciation. Il lui revient de déterminer, en conscience, si l'intensité de l'intérêt privé qu'il détient est telle qu'elle porterait atteinte à l'impartialité de son intervention lors des débats et de son vote.

Comme l'a décidé le bureau de l'Assemblée nationale lors de sa réunion du 9 octobre 2019, trois possibilités de départ s'offrent aux députés : être absent lors des délibérations et des votes, être présent sans y participer ou encore participer aux délibérations sans prendre part aux votes. La déclaration se fait grâce à une application « registre des déports » accessible depuis le bureau virtuel de chaque député. L'explication des motifs du départ ne s'impose pas aux députés.

2. Un bilan mitigé

En novembre 2021, le registre de l'Assemblée nationale contient seulement **trois occurrences**. Au Sénat, un **unique départ** a été inscrit dans le registre.

Plusieurs raisons pourraient expliquer la sous-utilisation du registre : les parlementaires ne souhaitent pas s'en saisir, ils ne connaissent pas cet outil ou les situations susceptibles de mener à l'inscription sur le registre des déports sont rares – en effet, les parlementaires se prononçant sur des normes de portée générale, les situations d'interférence entre un intérêt public et un intérêt privé sont moins susceptibles de se présenter que dans le cadre de l'exercice d'autres mandats ou fonctions.

Dans son rapport d'activité paru en 2021 ⁽¹⁾, Mme Agnès Roblot-Troizier regrette que les « *députés ne se saisissent pas suffisamment des outils de prévention des conflits d'intérêts mis à leur disposition et intégrés dans le Règlement de l'Assemblée nationale, dont ils semblent parfois ne pas avoir connaissance* ».

Pour autant, il n'apparaît **pas pertinent d'instaurer une obligation d'inscription sur le registre**. Une telle disposition apparaîtrait difficilement compatible avec l'article 26 de la Constitution, posant le principe d'irresponsabilité des parlementaires pour les votes et opinions émis dans le cadre de leurs fonctions ⁽²⁾. En outre, elle pourrait conduire dans la pratique à une surinterprétation préventive des parlementaires, qui porterait atteinte à l'exercice de leur mandat.

(1) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2020, *précité*.

(2) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2019 : un nouvel élan pour la déontologie parlementaire, 2020.

3. Les évolutions envisageables

a. *Davantage communiquer sur l'outil*

Il est essentiel que les parlementaires aient une **meilleure connaissance des registres des assemblées**.

Pour ce faire, à l'Assemblée nationale, il serait utile de sensibiliser les députés au début de la prochaine législature. De même, la rédaction d'un « guide déontologique du député » annoncée par le Déontologue dans sa contribution écrite aux travaux, et prévue pour la prochaine législature, sera également l'occasion d'assurer une meilleure connaissance de l'outil de la part des parlementaires.

Proposition n° 8 : communiquer davantage auprès des parlementaires sur l'existence et l'utilité du registre des déports des assemblées.

Niveau de norme : bonne pratique.

b. *Développer l'usage des déclarations ad hoc*

Vos rapporteurs suggèrent en outre d'**encourager le recours aux déclarations ad hoc** permettant aux parlementaires d'assumer publiquement l'intérêt qu'ils détiennent à l'égard d'une question traitée dans le cadre des travaux parlementaires.

En effet, aux termes du premier alinéa de l'article 80-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, tel que modifié en juin 2019, « *afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts, un député qui estime devoir faire connaître un intérêt privé effectue une déclaration écrite ou orale de cet intérêt. Cette déclaration est mentionnée au compte rendu et, si elle est orale, n'est pas décomptée du temps de l'intervention* ».

L'introduction de cette disposition fut suggérée par Mme Agnès Roblot-Troizier, mais le développement de ce dispositif avait d'ores et déjà été fortement encouragé par les précédents déontologues (Mme Noëlle Lenoir et M. Ferdinand Mélin-Soucramanien).

De même, au Sénat, l'article 91 *quater* du Règlement prévoit que lorsqu'un sénateur estime, « *lors des travaux du Sénat, qu'il détient un intérêt ayant un lien avec ces travaux sans toutefois le placer dans une situation de conflit d'intérêts, il peut faire une déclaration orale de cet intérêt qui est mentionné au compte rendu* ».

Ce **dispositif est plus souple que le registre**, en tant qu'il n'empêche pas les parlementaires concernés de participer aux travaux, et qu'il permet à un parlementaire de faire valoir, en toute transparence, une expérience « *particulière, susceptible d'apporter un éclairage sur certains aspects de la question en*

discussion, tout en se prémunissant contre tout soupçon d'avoir cherché à cacher cet intérêt »⁽¹⁾.

Comme l'a souligné Transparency International France dans sa contribution écrite, ce mécanisme de déclaration est « **adapté à la réalité des délibérations parlementaires** : les parlementaires disposant d'une expertise peuvent participer aux débats, mais doivent être transparents sur leurs liens d'intérêts afin que chacun puisse en tenir compte ».

Le **recours à ces déclarations doit ainsi se diffuser**. Là aussi, à l'Assemblée nationale, le « guide déontologique du député » annoncé par le Déontologue permettra d'encourager et d'accroître cette « bonne pratique ».

Proposition n° 9 : en matière de conflit d'intérêts, encourager, au sein des assemblées parlementaires, la pratique des déclarations *ad hoc*.

Niveau de norme : bonne pratique.

c. Étendre l'outil aux collaborateurs de groupe politique

Par cohérence avec la recommandation d'étendre le registre du Gouvernement aux membres des cabinets ministériels, il apparaît utile **d'étendre les registres des deux assemblées aux collaborateurs de groupes politiques**.

Proposition n° 10 : instaurer un registre des déports pour les collaborateurs de groupes parlementaires, permettant de recenser les cas dans lesquels ces derniers estiment ne pas devoir exercer leurs missions en raison d'une situation de conflit d'intérêts.

Niveau de norme : législatif.

Ainsi, si vos rapporteurs recommandent d'aller aujourd'hui plus loin sur un certain nombre de points, le **bilan global des dispositions relatives aux conflits d'intérêts contenues dans les lois du 15 septembre 2017 est particulièrement positif**. À la question « *les règles posées par les lois du 15 septembre 2017 relatives à la prévention des conflits d'intérêts sont-elles satisfaisantes ?* », 74,4 % des députés qui ont pris part à la consultation ont d'ailleurs répondu par l'affirmative.

(1) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2020, précité.

PARTIE II : LE RENFORCEMENT DE L'EXEMPLARITÉ ET DE LA PROBITÉ DES RESPONSABLES PUBLICS

La probité et l'exemplarité des élus et, plus généralement, des responsables publics, sont une exigence démocratique et sociale, supposant des mécanismes de transparence renforcés et des sanctions dissuasives. Poursuivant la démarche entreprise par les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, les lois organique et ordinaire du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ont substantiellement enrichi le cadre juridique permettant de garantir cette double exigence.

I. LA CRÉATION D'UNE PEINE COMPLÉMENTAIRE OBLIGATOIRE D'INÉLIGIBILITÉ POUR CERTAINES INFRACTIONS

Afin de renforcer la probité des élus, la loi ordinaire du 15 septembre 2017, par son article 1^{er}, a rendu obligatoire le prononcé d'une peine complémentaire d'inéligibilité dans certaines hypothèses – étant précisé que, en vertu du principe d'individualisation des peines, la juridiction dispose toujours de la faculté, par une décision spécialement motivée, de ne pas prononcer cette peine.

A. LA PEINE COMPLÉMENTAIRE OBLIGATOIRE QU'AVAIT PRÉVUE LA LOI « SAPIN II »

L'inéligibilité fait partie de la peine complémentaire d'interdiction des droits civiques, civils et de famille prévue à l'article 131-26 du code pénal. Elle peut être prononcée pour une période n'excédant pas dix ans en cas de condamnation pour un crime et cinq ans pour un délit. Néanmoins, par dérogation et en application de l'article 131-26-1 du code pénal, cette peine peut être prononcée pour un maximum de dix ans, y compris en cas de condamnation pour délit, lorsque la personne condamnée, au moment des faits, exerce une fonction de membre du Gouvernement ou un mandat électif public – cette dérogation résulte de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

Le prononcé de la peine d'inéligibilité est en principe facultatif, laissé à l'appréciation de la juridiction – en application de l'avant dernier alinéa de l'article 131-26 du code pénal.

Le législateur peut cependant rendre obligatoire cette peine complémentaire, ainsi qu'il l'a fait dans le cadre de la loi « Sapin II » du 9 décembre 2016 ⁽¹⁾. L'article 19 de cette loi, en modifiant les articles 432-17 et 433-22 du code

(1) Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, article 19.

pénal, a ainsi instauré une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité en cas de condamnation :

– pour un manquement au devoir de probité, au sens de la section 3 du chapitre II du titre III du livre IV du code pénal (c'est-à-dire la concussion, la corruption passive et le trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique, la prise illégale d'intérêts, l'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité de traitement des candidats en matière de commande publique, ainsi que la soustraction et le détournement de biens) ;

– pour corruption active et trafic d'influence commis par des particuliers.

La juridiction pouvait toutefois ne pas prononcer la peine complémentaire en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

B. L'IMPORTANTÉ EXTENSION DU CHAMP DU DISPOSITIF DE LA LOI « SAPIN II » PAR LA LOI DU 15 SEPTEMBRE 2017

Si le principe de la mesure prévue par la loi « Sapin II » était opportun, en ce qu'il permettait de significativement renforcer la probité des responsables publics, son champ demeurerait limité aux seules infractions précédemment mentionnées. Or, de nombreuses infractions dont la commission est manifestement incompatible, en termes de probité, avec l'exercice d'un mandat électif public, justifient autant que la corruption, la concussion ou le trafic d'influence le prononcé obligatoire d'une peine complémentaire d'inéligibilité.

1. L'enrichissement du périmètre des infractions susceptibles de conduire à la peine complémentaire obligatoire d'éligibilité

● C'est pour combler cette lacune de la loi « Sapin II » que la loi du 15 septembre 2017 a, dans un nouvel article 131-26-2 du code pénal, prévu une telle peine obligatoire – sauf décision spécialement motivée de la juridiction – pour une série d'infractions.

Les infractions dont la condamnation de l'auteur conduit à la peine complémentaire d'inéligibilité sont :

– tous les crimes (dont le meurtre, l'assassinat, le viol, les crimes de trahison et d'espionnage, *etc.*) ;

– les manquements à la probité au sens large, incluant notamment les faux, la fraude électorale, la fraude fiscale aggravée et les manquements aux obligations en matière de financement politique ;

– certains actes de violence, les agressions sexuelles et le harcèlement moral ou sexuel ;

– les discriminations.

Entrent ainsi dans le champ du dispositif les crimes et délits d'une particulière gravité et ceux qui révèlent des manquements à la probité ou portent atteinte à la confiance publique ou au bon fonctionnement du système électoral.

Ce nouvel article 131-26-2 du code pénal prévoit également la mention de la condamnation au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour la durée de l'inéligibilité.

En raison du nouveau champ d'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité prévue par la loi du 15 septembre 2017, le dispositif qu'avait introduit la loi « Sapin II » aux articles 432-17 et 433-22 du code pénal a été abrogé – étant couvert par les nouvelles dispositions.

• La loi adoptée par le Parlement incluait également certains délits de presse punis d'une peine d'emprisonnement par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (tels que l'incitation à certaines violences ou atteintes aux biens, la provocation à la haine, l'apologie ou la négation de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre et de l'esclavage, ou encore la diffamation et les injures commises à raison de l'origine ou de l'appartenance à une ethnie, une nation, une race, une religion ou à raison de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre ou du handicap). Cet aspect du dispositif a été censuré par le Conseil constitutionnel en raison d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression ⁽¹⁾.

Le Conseil constitutionnel a également assorti sa déclaration de conformité à la Constitution du reste du nouvel article 131-26-2 du code pénal d'une réserve d'interprétation, afin d'écarter l'application de plein droit de l'interdiction d'exercer une fonction publique prévue au dernier alinéa de l'article 131-26 du même code s'agissant des délits mentionnés par le nouveau dispositif ⁽²⁾.

2. La mise en œuvre mitigée de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité par les juridictions

• La nouvelle peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité est applicable aux crimes et délits commis à compter du 17 septembre 2017, date d'entrée en vigueur du nouvel article 131-26-2 du code pénal. Elle est cependant applicable aux faits commis à compter du 11 décembre 2016 s'agissant des infractions relevant du champ d'application de la loi « Sapin II », dans la mesure où la peine complémentaire obligatoire leur était déjà applicable, ainsi que l'a expressément souligné une circulaire du ministère de la Justice du 21 septembre 2017 ⁽³⁾.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique, considérant 13.

(2) Id., considérant 11.

(3) Circulaire du 21 septembre 2017 de présentation de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité créée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, [NOR : JUSD1726581C](#).

À plusieurs reprises, le juge a eu l'occasion de mettre en œuvre cette peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité. Cependant, le bilan de cette application est pour le moins mitigé, dans la mesure où plusieurs décisions infligeant cette peine ont été cassées par la Cour de cassation pour des motifs de nature procédurale ou d'application de la loi dans le temps.

- Ainsi, dans une décision rendue le 6 octobre 2021 ⁽¹⁾, la Cour de cassation a cassé un arrêt de la cour d'appel de Chambéry ayant, notamment, prononcé à l'encontre d'une personne condamnée pour harcèlement moral une inéligibilité de cinq ans sur le fondement du nouvel article 131-26-2 du code pénal, l'arrêt d'appel fondant cette inéligibilité sur son caractère obligatoire.

Or, la période concernée par les faits allait de 2014 à 2019, incluant donc une période antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2017. Faute de préciser les faits retenus pour fonder le prononcé de l'inéligibilité, la cour d'appel n'a ainsi pas justifié sa décision, qui a dès lors été cassée.

- La Cour de cassation a par ailleurs cassé d'autres arrêts qui avaient prononcé la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité au titre de faits pourtant antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2017, dans des arrêts rendus :

- le 13 juin 2019, concernant un arrêt de la cour d'appel de Grenoble ⁽²⁾ ;

- le 19 février 2020, concernant un arrêt de la cour d'appel de Montpellier ⁽³⁾.

Dans chacune de ces deux affaires, la Cour de cassation a relevé l'absence de justification de la peine complémentaire d'inéligibilité, les cours d'appel s'étant bornées à relever que cette peine était obligatoire alors que les faits avaient été commis :

- pour la première affaire, avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2017 alors qu'était en cause une condamnation pour faux ;

- pour la seconde affaire, avant le 11 décembre 2016, date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi « Sapin II » (étaient en cause des faits de prise illégale d'intérêts et de détournement de fonds publics).

- Si vos rapporteurs peuvent se réjouir de l'appropriation par les juges de la nouvelle peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité, ils regrettent néanmoins son application hors des hypothèses prévues, à des faits antérieurs à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, ayant conduit à une cassation alors qu'une motivation de la peine complémentaire aurait pu justifier son prononcé.

(1) Cass., crim., 6 octobre 2021, [n° 21-80.023](#).

(2) Cass., crim., 13 juin 2019, [n° 18-82.343](#).

(3) Cass., crim., 19 février 2020, [n° 19-84.303](#).

Ils ne peuvent donc que se faire l'écho de la circulaire précitée du ministère de la Justice appelant les juges à une attention particulière sur la temporalité des faits pénalement répréhensibles dont la condamnation justifie le prononcé de l'inéligibilité.

C. L'EXTENSION SOUHAITABLE DE LA PEINE COMPLÉMENTAIRE D'INÉLIGIBILITÉ AUX INFRACTIONS MANIFESTEMENT INCOMPATIBLES AVEC L'EXERCICE D'UN MANDAT ÉLECTIF PUBLIC

Si l'extension, opérée en 2017, du champ des infractions susceptibles de conduire au prononcé d'une peine complémentaire d'inéligibilité est bienvenue, certaines infractions actuellement hors de ce champ pourraient y être incluses en ce qu'elles sont elles aussi manifestement incompatibles avec l'exercice d'un mandat électif public. Seraient concernés :

- certaines infractions fiscales, telles que la fraude non aggravée, et le travail illégal, dans le cadre de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité ;
- certains délits de presse, pouvant conduire à une peine complémentaire facultative d'inéligibilité.

1. Étendre la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité à certaines infractions fiscales et de travail illégal

Deux types d'infractions devraient enrichir le champ d'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité.

a. L'extension de l'inéligibilité obligatoire à la fraude fiscale non aggravée et à l'opposition à l'impôt

● La fraude fiscale aggravée est incluse dans le champ du dispositif, figurant au 8° du II de l'article 131-26-2 du code pénal. Elle est définie par renvoi aux délits prévus aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts, sous réserve que ces délits :

- aient été commis en bande organisée ;
- ou résultent de pratiques d'évitement et de dissimulation mentionnées à l'article L. 228 du livre des procédures fiscales (telles que l'utilisation de comptes ouverts auprès d'établissements étrangers pour se soustraire à l'impôt, l'interposition de personnes ou d'organismes, l'usage d'une fausse identité ou encore la domiciliation fiscale fictive).

● S'il paraît normal, voire logique, que la fraude fiscale aggravée soit incluse dans le périmètre du dispositif d'inéligibilité, il est permis de s'interroger sur la nécessité d'une circonstance aggravante pour que l'auteur d'une telle violation puisse être obligatoirement déclaré inéligible.

La fraude fiscale est, par nature, une atteinte particulièrement grave au pacte républicain et à la vie en société, et méconnaît directement les exigences prévues par la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen du 26 août 1789 s’agissant :

- de la contribution commune requise pour l’entretien de la force publique et les dépenses d’administration (article 13) ;
- du consentement à l’impôt (article 14).

Toute fraude fiscale, qu’elle soit ou non aggravée, attaque ces principes et compromet le pacte social. Il n’apparaît ainsi pas incohérent de prévoir une peine complémentaire obligatoire d’inéligibilité pour l’auteur d’une telle infraction, manifestement incompatible avec l’exercice d’un mandat électif public.

Par ailleurs, au-delà de la seule fraude, d’autres infractions en matière fiscale paraissent devoir, compte tenu de leur nature et de l’absence de probité et d’exemplarité dont elles témoignent, être incluses dans le champ du dispositif :

- l’opposition à l’établissement de l’impôt, lorsqu’elle est punie d’une peine d’emprisonnement (en cas de récidive ou lorsqu’elle est collective), sanctionnée par l’article 1746 du code général des impôts ;
- l’organisation du refus collectif de l’impôt, sanctionnée par l’article 1747 du même code.

- L’extension à d’autres infractions fiscales que la seule fraude aggravée de la peine complémentaire obligatoire d’inéligibilité serait cohérente avec la vérification de la situation fiscale des parlementaires susceptible, en cas de non-conformité, de déboucher sur l’inéligibilité et la démission d’office du mandat, introduite par les lois du 15 septembre 2017 (*cf. infra*, II, A).

b. Inclure les condamnations en matière de travail illégal

Dans une logique similaire, il semble cohérent d’inclure dans le champ des infractions conduisant à la peine complémentaire obligatoire d’inéligibilité celles concernant le travail illégal. Ces infractions sont des manquements graves de la part des employeurs à leurs obligations, et ont pour effet de soustraire ceux-ci aux cotisations et contributions sociales qu’ils doivent au titre du financement de la protection sociale de la population.

Là non plus, de telles infractions ne sont pas compatibles avec la dignité qui s’attache à l’exercice d’un mandat électif public.

Notons d’ailleurs que le dispositif introduit par la loi du 15 septembre 2017 intègre déjà une partie des infractions constitutives de travail illégal au sens de l’article L. 8211-1 du code du travail, à travers l’inclusion (par référence à l’article 441-6 du code pénal au 6° du II du nouvel article 131-26-2 du même code) de la fraude et de la fausse déclaration en matière d’allocations sociales prévues aux

articles L. 5124-1 et L. 5429-1 du code du travail, mentionnées au 6° de l'article L. 8211-1 de ce même code.

Pourraient ainsi être concernés par l'inclusion proposée :

– le travail dissimulé, régi par le titre II du livre II de la huitième partie du code du travail ;

– le marchandage, défini comme une opération à but lucratif de fourniture de main-d'œuvre qui a pour effet de causer un préjudice au salarié ou d'é luder les dispositions et stipulations applicables, régi par le titre III du même livre II ;

– le prêt de main-d'œuvre à but lucratif interdit dans les conditions prévues au titre IV dudit livre II ;

– l'emploi d'étrangers non autorisés à travailler, régi par le titre V dudit livre II.

Notons que le travail dissimulé et l'emploi d'étrangers non autorisés à travailler sont déjà passibles d'une peine complémentaire d'inéligibilité, ainsi que le prévoient les articles L. 8224-3 et L. 8256-3 du code du travail. Rendre obligatoire cette peine complémentaire (tout en laissant la faculté à la juridiction de l'écarter sur décision spécialement motivée) ne constituerait ainsi pas une révolution juridique : il s'agirait d'un renforcement cohérent de la répression de ces pratiques et de l'exigence de probité des élus.

Proposition n° 11 : étendre la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité aux condamnations pour fraude fiscale non aggravée, opposition à l'établissement de l'impôt et organisation du refus collectif de l'impôt, d'une part, et aux infractions en matière de travail illégal portant sur le travail dissimulé, le marchandage, le prêt de main-d'œuvre à but lucratif et l'emploi d'étrangers non autorisés à travailler, d'autre part.

Niveau de norme : législatif.

2. Prévoir une peine complémentaire facultative d'inéligibilité pour certains délits de presse

a. L'incompatibilité manifeste de certaines infractions de presse avec l'exercice d'un mandat électif public

La provocation à la haine, qu'elle soit raciale, religieuse ou en fonction de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre des personnes ciblées, n'est manifestement pas compatible avec les principes de notre République. Il en va de même des injures et diffamations reposant sur l'identité, réelle ou supposée, des

personnes ciblées. La loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République a, à cet égard, rappelé de façon éloquente ce point ⁽¹⁾.

Telle était d'ailleurs la raison qui avait conduit le législateur, en 2017, à inclure les délits de presse, dont la provocation à la haine, parmi les infractions pour la condamnation auxquelles la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité était encourue. Ainsi qu'il a été vu, cette inclusion a été censurée par le Conseil constitutionnel au motif d'une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression.

Cependant, eu égard à la gravité de ces infractions et à leur incompatibilité manifeste avec la dignité attachée à l'exercice d'un mandat électif public, il paraît envisageable d'assortir la condamnation à de telles infractions d'une peine complémentaire d'inéligibilité qui serait facultative, c'est-à-dire d'offrir à la juridiction la possibilité de prononcer une telle peine complémentaire.

b. La faisabilité juridique d'une peine complémentaire facultative d'inéligibilité pour certaines infractions de presse

Cette proposition n'apparaît pas disproportionnée au regard de la liberté d'expression. En effet, c'est le caractère obligatoire de la peine complémentaire prévue en 2017, qui avait conduit le Conseil constitutionnel à censurer le dispositif, ainsi qu'il ressort du commentaire officiel de la décision : « *en édictant une peine qui, sauf exception [...], devait être prononcée à titre obligatoire en cas de condamnation pour certains délits de presse, le législateur n'avait pas respecté cette exigence de proportionnalité.* » ⁽²⁾

Il est légitimement permis de lire ce passage comme ne faisant pas obstacle à une peine complémentaire d'inéligibilité qui ne revêtirait pas de caractère obligatoire.

Cette conclusion est d'ailleurs corroborée par l'existence, dans le droit en vigueur, d'une telle peine complémentaire en cas de condamnation pour provocation à la haine, à la violence ou à la discrimination, prévue à l'avant-dernier alinéa de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Dans ces conditions, il semble tout à fait possible juridiquement de prévoir une peine complémentaire facultative d'inéligibilité pour :

– la contestation d'un crime contre l'humanité commis par une organisation déclarée criminelle ou par une personne reconnue coupable d'un tel crime, sanctionnée par le premier alinéa de l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 précitée ;

(1) Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Voir notamment les articles 38 à 48.

(2) Conseil constitutionnel, décisions n°s 2017-752 DC et 2017-753 DC du 8 septembre 2017, [Commentaire](#), page 7.

– les injures et diffamations reposant sur l’identité réelle ou supposée des personnes ciblées (appartenance à une ethnie, une religion, une race, orientation sexuelle, identité de genre ou handicap), sanctionnées par les deuxième et troisième alinéas de l’article 32 et les troisième à cinquième alinéas de l’article 33 de la même loi.

Vos rapporteurs tiennent à souligner que si le thème de cette proposition est proche d’une proposition de résolution du groupe de la Gauche démocrate et républicaine débattue – et rejetée – le jeudi 2 décembre 2021 ⁽¹⁾, il s’en écarte :

– la proposition de résolution visait à préciser les conditions d’application de la peine complémentaire facultative déjà existante et précédemment mentionnée, revenant à demander au garde des Sceaux de donner des instructions aux magistrats du siège ;

– est ici proposée l’extension à certaines infractions de la peine complémentaire facultative existante.

Par ailleurs, vos rapporteurs rappellent à toutes fins utiles que l’extension proposée de la peine complémentaire facultative ne s’appliquerait qu’à des infractions commises après l’entrée en vigueur de l’évolution législative proposée, et non de façon rétroactive – conformément aux principes généraux du droit pénal.

Proposition n° 12 : instaurer une peine complémentaire facultative d’inéligibilité en cas de condamnation pour certains délits de presse (contestation de crime contre l’humanité dont la culpabilité est reconnue, injures et diffamations à raison de l’identité réelle ou supposée des personnes ciblées).

Niveau de norme : législatif.

II. LA VÉRIFICATION DE LA SITUATION DES PARLEMENTAIRES ET DES PERSONNES PRESENTIES POUR ENTRER AU GOUVERNEMENT

Dans le cadre de l’objectif de probité et d’exemplarité des responsables publics, les lois du 15 septembre 2017 ont significativement amélioré les modalités de vérification de la situation des parlementaires et des membres du Gouvernement (nommés ou pressentis).

A. LA VÉRIFICATION DE LA SITUATION FISCALE DES PARLEMENTAIRES EN DÉBUT DE MANDAT

Afin de garantir le respect, par les parlementaires, de leurs obligations fiscales, les lois du 15 septembre 2017 ont créé un dispositif de vérification de leur situation fiscale susceptible d’aboutir, au terme de la nouvelle procédure mise en

(1) Proposition de résolution visant à lutter contre la banalisation des discours de haine dans le débat public, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 4660, 9 novembre 2021.

place dans ce cadre, à la démission d'office du mandat et à l'inéligibilité temporaire de l'intéressé. Sont concernés les députés et sénateurs ainsi que les représentants français au Parlement européen.

1. La vérification de la situation fiscale des députés et sénateurs

Pour les députés et sénateurs, la vérification de la situation fiscale résulte de l'article 4 de la loi organique du 15 septembre 2017, qui a introduit dans le code électoral un nouvel article LO. 136-4 (si cet article ne vise expressément que les députés, il est applicable aux sénateurs en vertu de l'article LO. 296 du code électoral).

● Cette vérification repose sur une procédure en plusieurs étapes qui offre au parlementaire la possibilité de mettre sa situation en conformité avec les exigences légales :

– l'administration fiscale, dans le mois qui suit l'entrée en fonction du parlementaire, transmet à ce dernier une attestation indiquant s'il a ou non satisfait à ses obligations fiscales, entendues comme la déclaration et le paiement des impôts dont il est redevable (étant précisé que cette attestation ne constitue pas un rescrit opposable) ;

– dans l'hypothèse d'une non-conformité, le parlementaire, dans un délai d'un mois, est invité à mettre sa situation en conformité ou à contester l'attestation ;

– une fois ce délai écoulé, l'attestation est transmise par l'administration fiscale au bureau de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire (en informant le bureau de ladite assemblée, le cas échéant, d'une contestation) ;

– si une décision administrative ou juridictionnelle devenue définitive fait état d'un manquement du parlementaire à ses obligations fiscales, l'administration transmet au parlementaire une nouvelle attestation et l'invite à se mettre en conformité dans un délai d'un mois ;

– au terme de ce délai, l'administration fiscale transmet l'attestation au bureau de l'assemblée concernée.

Une copie des attestations est également transmise à l'organe chargé de la déontologie parlementaire, c'est-à-dire au déontologue de l'Assemblée et au comité de déontologie du Sénat.

● Si le bureau de l'assemblée dont le parlementaire est membre constate l'absence de mise en conformité de sa situation par le parlementaire, ou l'absence par ce dernier d'une contestation, il saisit le Conseil constitutionnel. Ce dernier, en fonction de la gravité du manquement constaté, peut :

– déclarer le parlementaire inéligible à toutes les élections, pour une durée ne pouvant excéder trois ans ;

– et déclarer le parlementaire démissionnaire d'office de son mandat.

La démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel en application de ce dispositif ne conduit pas au remplacement du parlementaire par son suppléant, mais à la tenue d'une élection partielle en application des articles LO. 176 et LO. 178 du code électoral s'agissant des députés, et des articles LO. 319 et LO. 322 du même code s'agissant des sénateurs élus au scrutin majoritaire (ces modalités résultent du 3° de l'article 4 de la loi organique du 15 septembre 2017 précitée).

Les dispositions introduites par la loi organique du 15 septembre 2017 relatives à la situation fiscale des parlementaires ont été rendues applicables aux députés à la date de publication de cette loi, et aux sénateurs à compter du 2 octobre 2017, en vertu de l'article 19 de ladite loi organique.

2. La vérification de la situation fiscale des députés européens

Une procédure similaire à celle prévue à l'article LO. 136-4 du code électoral pour les députés et sénateurs a été mise en place à l'égard des députés européens par l'article 31 de la loi ordinaire du 15 septembre 2017. Elle figure dans un nouvel article 5-3 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen ⁽¹⁾.

Cette procédure diffère de celle prévue pour les membres du Parlement sur deux points :

- la transmission de l'attestation du député européen est faite à la HATVP ;
- l'inéligibilité pour trois ans au plus et la démission d'office du mandat de député européen sont prononcées par le Conseil d'État, statuant au contentieux, sur saisine de la HATVP.

Ainsi qu'il ressort du IV de l'article 31 de la loi ordinaire du 15 septembre 2017, ces dispositions ont été applicables aux mandats en cours à la date de promulgation de ladite loi – ainsi qu'aux mandats suivants.

3. La mise en œuvre effective et complète du nouveau dispositif en 2018

● Ce dispositif de vérification a été applicable dès 2017. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs, au 23 novembre 2021, pour l'ensemble des députés, des sénateurs et des députés européens :

– soixante-quinze situations de non-conformité ont été constatées par une première attestation de l'administration fiscale (trente-six concernant des députés, vingt-trois concernant des sénateurs et seize concernant des députés européens) ;

– deux situations de non-conformité ont été constatées par une seconde attestation (l'une par un député, l'autre par un député européen) ;

(1) Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

– un seul élu – un député – a contesté une seconde attestation de non-conformité (aucun élu n’a contesté la première).

Ces chiffres témoignent, d’une part, de la réalité de la mise en œuvre du nouveau dispositif de vérification, d’autre part, de son caractère vertueux, la quasi-totalité des situations de non-conformité n’ayant pas été contestées (et ont donc *a priori* été suivies d’une régularisation).

● Ces nouvelles dispositions issues des lois du 15 septembre 2017 ont par ailleurs connu une application complète, entendue comme mettant en œuvre la totalité de la procédure prévue, à l’égard de M. Thierry Robert, député de La Réunion.

En effet, par une décision rendue le 6 juillet 2018 au terme de la procédure précédemment présentée, le Conseil constitutionnel, après avoir constaté, d’une part, l’absence de contestation des attestations transmises par l’administration fiscale faisant état d’une non-conformité à ses obligations fiscales, d’autre part, l’absence de mise en conformité desdites obligations, a prononcé l’inéligibilité de l’intéressé pour trois ans et a déclaré ce dernier démissionnaire d’office ⁽¹⁾.

L’inéligibilité pour trois ans et la démission d’office ont été prononcées par le Conseil constitutionnel malgré la régularisation partielle de sa situation par M. Robert dans le délai imparti et la régularisation totale après l’expiration de ce délai, « *compte tenu de l’importance des sommes dues et de l’ancienneté de sa dette fiscale, qui porte sur plusieurs années et sur plusieurs impôts* » ⁽²⁾.

Il s’agit, à la date de rédaction du présent rapport d’évaluation, de la seule occurrence de mise en œuvre des sanctions ultimes prévues par le nouveau dispositif issu des lois pour la confiance dans la vie politique.

B. L’ENRICHISSEMENT DES VÉRIFICATIONS AU TITRE DES NOMINATIONS AU GOUVERNEMENT

Parallèlement à la vérification de la situation fiscale des parlementaires, la loi ordinaire du 15 septembre 2017 a enrichi la vérification en matière de nomination au Gouvernement :

– en complétant le dispositif existant de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement ;

– et en créant une procédure de vérification de la situation des personnes dont la nomination au Gouvernement est pressentie – offrant une consécration législative à ce qui n’était jusque-là qu’une pratique.

(1) Conseil constitutionnel, décision [n° 2018-1 OF](#) du 6 juillet 2018, Situation de M. Thierry Robert au regard du respect de ses obligations fiscales.

(2) Ibid., *considérant 6*.

1. Les compléments apportés à la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement

a. Le cadre juridique prévu par la loi du 11 octobre 2013

● Le principe de la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement est prévu à l'article 9 de la loi du 11 octobre 2013.

Cette vérification portait, dans le cadre du dispositif prévu par cette loi, sur l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

Elle est faite à compter de la nomination, dans les conditions prévues par le titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, relatif au contrôle de l'impôt.

La procédure est placée sous le contrôle de la HATVP. Cette dernière, si elle constate un manquement (le membre du Gouvernement ne respecte pas ses obligations fiscales), en informe :

– le Président de la République, si le manquement émane du Premier ministre ;

– le Président de la République et le Premier ministre, si le manquement émane d'un autre membre du Gouvernement.

Ce dispositif figure également à l'article L. 11 A du livre des procédures fiscales, qui reprend les termes de l'article 9 de la loi du 11 octobre 2013 à l'exception du volet relatif à l'information par la HATVP du Président de la République et, le cas échéant, du Premier ministre. Il est d'ailleurs permis de s'interroger sur la pertinence de l'existence de ces deux dispositions : un unique article serait préférable et éviterait, en cas de modification de l'un des articles, un hiatus entre ces dispositions ⁽¹⁾.

● Les modalités pratiques de la vérification sont prévues à l'article R. 11 A-1 du livre des procédures fiscales.

Cette vérification est faite par l'administration fiscale, la HATVP saisissant à cet effet le directeur général des finances publiques (DGFIP). Ce dernier, dans un délai d'un mois suivant la nomination au Gouvernement, rend compte à la HATVP des investigations réalisées. De nouvelles investigations peuvent être demandées par la Haute Autorité. Une information régulière de la HATVP est prévue pour la suite de la procédure.

(1) Qui n'est pas une hypothèse d'école : la modification du dispositif de vérification par la loi du 15 septembre 2017 n'a porté que sur l'article 9 de la loi du 11 octobre 2013. L'article L. 11 A du livre des procédures fiscales a été modifié ultérieurement en conséquence par le décret n° 2018-501 du 20 juin 2018.

b. L'extension de la vérification à l'ensemble des impositions

Le champ de la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement a été significativement étendu par la loi du 15 septembre 2017, dont l'article 24 a modifié à cet effet l'article 9 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

Alors que cette vérification portait sur l'IR et l'ISF, elle concerne désormais les impositions de toute nature dont le membre du Gouvernement est redevable.

2. La consécration législative de la vérification de la situation des personnes dans le cadre des nominations au Gouvernement

La consécration, dans la loi, de la pratique consistant à vérifier la situation des personnes pressenties pour être nommées au Gouvernement résulte de l'article 22 de la loi ordinaire du 15 septembre 2017, qui a introduit dans la loi du 11 octobre 2013 un nouvel article 8-1.

Cette vérification est faite à l'initiative du Président de la République, et à sa discrétion ; elle demeure facultative.

Elle consiste en la demande de transmission d'informations de trois ordres :

– l'état de satisfaction des obligations déclaratives auprès de la HATVP et de l'éventuelle situation de conflit d'intérêts, ces éléments étant fournis par le président de la HATVP ;

– la situation de la personne au regard de ses obligations fiscales, les éléments étant fournis par l'administration fiscale ;

– le bulletin n° 2 du casier judiciaire.

Ces informations sont également transmises au Premier ministre lorsque la nomination envisagée porte sur un autre poste gouvernemental que le sien.

3. Un enrichissement bienvenu et complémentaire

• L'extension à l'ensemble des impositions de la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement est particulièrement bienvenue :

– elle assure une cohérence entre le champ de cette vérification et celui de la procédure de vérification de la situation fiscale des parlementaires précédemment abordée, qui porte aussi sur l'ensemble des impositions ;

– sur le fond, il pouvait sembler étrange de ne cibler que l'IR et l'ISF (depuis supprimé) mais non d'autres impositions susceptibles d'être dues, notamment la taxe foncière ou la taxe d'habitation, les impositions dues par les professionnels ou encore la contribution sociale généralisée.

Par ailleurs, la création de la procédure de vérification de la situation des personnes pressenties pour être nommées au Gouvernement complète utilement l'ensemble du dispositif intéressant le Gouvernement, en permettant une vérification avant la nomination, puis une fois celle-ci faite. Plutôt qu'une redondance, il est permis de voir dans cette double vérification une garantie supplémentaire :

– les délais de la première vérification peuvent être contraints, ne permettant pas nécessairement un examen exhaustif de la situation fiscale de la personne, qui sera ainsi complété par la seconde vérification postérieure à la nomination ;

– le champ des deux vérifications ne se recoupe pas, la première étant plus large en incluant un volet relatif aux obligations déclaratives et aux conflits d'intérêts, et un volet judiciaire.

Au demeurant, cette vérification préalable constitue une mesure préventive particulièrement bienvenue de nature à garantir l'exemplarité des membres du Gouvernement et à renforcer le lien entre les citoyens et les responsables politiques : en s'assurant, avant leur nomination, que les personnes pressenties respectent leurs obligations, le Président de la République évite les situations délicates et délébiles, voire les scandales politiques, de révélations une fois la personne devenue membre du Gouvernement, qui peuvent aboutir à la démission de l'intéressé.

• Vos rapporteurs relèvent néanmoins l'absence d'actualisation des dispositions réglementaires d'application de la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement à compter de leur nomination.

L'article R. 11 A-1 du livre des procédures fiscales, créé par un décret du 3 juin 2015 ⁽¹⁾, et qui précise la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement, fait toujours référence aux seuls IR et ISF, alors que, d'une part, le second impôt a été supprimé, d'autre part, la vérification a été étendue à l'ensemble des impositions de toute nature.

Il conviendrait donc, plus de quatre ans après la promulgation de la loi du 15 septembre 2017, que cet article réglementaire soit enfin actualisé pour tirer les conséquences des modifications induites par cette loi.

Proposition n° 13 : actualiser les dispositions réglementaires d'application de la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement, et supprimer le doublon législatif conduisant à ce que cette procédure soit consacrée dans la loi du 11 octobre 2013 et dans le livre des procédures fiscales.

Niveau de norme : législatif (pour la suppression du doublon) ; réglementaire (pour l'actualisation de la procédure de vérification).

(1) Décret n° 2015-609 du 3 juin 2015 portant incorporation au livre des procédures fiscales de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce livre, article 2.

III. LES MESURES CONCERNANT LES COLLABORATEURS

A. LA CONSÉCRATION DU MÉTIER DE COLLABORATEUR PARLEMENTAIRE DANS LA LOI

1. L'inscription salulaire du métier de collaborateur parlementaire dans la loi

Avant la loi du 15 septembre 2017, les dispositions relatives aux collaborateurs parlementaires relevaient de sources éparées (Règlements des deux assemblées, arrêtés des bureaux, jurisprudence, pratique, *etc.*).

L'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, prévoit désormais en son **article 8 bis**, créé par l'**article 12 de la loi du 15 septembre 2017**, que : « *les députés et les sénateurs peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les employeurs directs* ». Ce même article dispose également que :

– les parlementaires bénéficient d'un **crédit affecté** à la rémunération de leurs collaborateurs ;

– le **bureau de chaque assemblée définit les conditions d'emploi des collaborateurs** ;

– les **parlementaires définissent les tâches confiées à leurs collaborateurs et en contrôlent l'exécution**.

Ces dispositions **inscrivent** ainsi l'existence des collaborateurs parlementaires **dans la loi**. Elles consacrent également deux grands principes : celui du **député seul employeur** et l'existence d'un « **crédit collaborateur** ».

Le « crédit collaborateur »

Au **Sénat**, les Sénateurs disposent d'un crédit mensuel de 8 402,85 euros bruts, depuis le 1^{er} janvier 2018, pour la rémunération brute de base de leur équipe, qui peut comprendre au maximum cinq salariés. Ce crédit est indexé sur la valeur du point de la fonction publique.

À l'**Assemblée nationale**, les députés disposent d'un crédit mensuel de 10 581 euros, depuis le 1^{er} janvier 2018, leur permettant également de recruter jusqu'à cinq collaborateurs.

La consécration du métier de collaborateur parlementaire dans la loi est bienvenue. Comme souligné par M. Michel Larive, président de l'Association des députés-employeurs, dans sa contribution écrite aux travaux de la mission, l'effet principal de ces dispositions est « *à rechercher dans une **sécurité juridique accrue**, pour les députés-employeurs, comme pour les collaborateurs* ». Ce point a

également été mis en avant par Mme Laurianne Rossi et MM. Florian Bachelier et Éric Ciotti, Questeurs, dans leur contribution écrite. Le syndicat Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC Parlement) a également salué ce progrès : « *il s'agit d'une véritable reconnaissance symbolique* »⁽¹⁾. Enfin, pour le syndicat Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC) « *cette loi constitue une première avancée à ne pas nier* »⁽²⁾.

2. Un cadre juridique qui empêche aujourd'hui d'aller plus loin

Les dispositions issues de l'article 12 de la loi du 15 septembre 2017 **ne vont néanmoins pas jusqu'à la reconnaissance et à la mise en place d'un véritable statut**, comme cela est par exemple prévu à l'article 8 de l'ordonnance de 1958 pour les agents titulaires des services des assemblées parlementaires.

Troisième alinéa de l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958

« Les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'État dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'État visées à l'article 34 de la Constitution. La juridiction administrative est également compétente pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics. »

Les dispositions se bornent en effet à évoquer les **conditions d'emploi des collaborateurs parlementaires**. Les syndicats de collaborateurs parlementaires auditionnés ont fait part de leur souhait qu'un véritable statut de collaborateur parlementaire soit inscrit dans le droit. Vos rapporteurs ont **entendu cette volonté de disposer de la reconnaissance symbolique et des garanties juridiques attachées à un statut**. Ils la jugent également utile, ayant une haute conscience des **exigences de ce métier et de sa précarité**.

Pour autant, **la mise en place d'un véritable statut est délicate**. Il importe de garantir l'indépendance du parlementaire dans le recrutement et la manière dont il souhaite définir et déléguer les tâches confiées à ses collaborateurs – à ce titre, la coexistence d'une pluralité de situations (niveau de rémunération, tâches confiées) est inhérente à la nature du métier de collaborateur parlementaire –, tout en apportant suffisamment de garanties et de sécurité juridique à ces derniers, ce qui exige un minimum d'harmonisation de leurs conditions de travail.

(1) Contribution écrite.

(2) Contribution écrite.

Si, selon vos rapporteurs, un équilibre pourrait être trouvé dans la rédaction d'un statut, à condition qu'elle fasse l'objet d'une large concertation en amont, elle se heurte néanmoins à des obstacles juridiques :

– **l'inscription d'un statut dans la loi apparaît problématique et non souhaitable à vos rapporteurs** : il leur semble en effet indispensable que chaque assemblée parlementaire conserve son indépendance dans la définition du statut de ses collaborateurs ;

– **l'inscription d'un statut dans les règlements de chaque assemblée se heurte à une décision du Conseil constitutionnel** de 2014⁽¹⁾ qui a censuré l'inscription dans le Règlement de l'Assemblée nationale des dispositions habilitant les questeurs à « *déterminer et mettre en œuvre les conditions du dialogue social et de la négociation d'un statut des collaborateurs parlementaires avec les organisations de ceux-ci* » et précisant que « *ces collaborateurs bénéficient d'un statut, négocié avec les organisations de collaborateurs, dans les conditions fixées par les questeurs* » au motif qu'elles ne relèvent pas de l'organisation, du fonctionnement de l'Assemblée, de la procédure législative ou de contrôle de l'action du Gouvernement et ne peuvent dès lors pas figurer dans le Règlement. En effet, comme l'ont rappelé les juristes MM. Pierre Avril, Jean et Jean-Éric Gicquel, l'objet des Règlements des assemblées est « *d'organiser le fonctionnement interne des assemblées [...] Ce sont des règles juridiques dont les autorités de l'assemblée assurent l'application* »⁽²⁾. En conséquence, « *les règles du droit du travail applicables aux collaborateurs de député, liés à ces derniers par des contrats de droit privé, ne relèvent pas du domaine du Règlement des assemblées* »⁽³⁾.

Il semble dès lors que les avancées sociales soient à rechercher du côté du dialogue social *via* des accords collectifs et non dans l'inscription d'un statut dans la loi ou le Règlement.

B. LA CONSÉCRATION LÉGISLATIVE D'UN DIALOGUE SOCIAL

1. La construction d'un dialogue social effectif mais déséquilibré

a. L'inscription du dialogue social dans la loi et les accords collectifs conclus depuis

L'article 12 de la loi du 15 septembre 2017 précise dans l'article 8 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 que « *le bureau de chaque assemblée s'assure de la mise en œuvre d'un dialogue social entre les représentants des parlementaires employeurs et les représentants des collaborateurs parlementaires* ».

(1) Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale.

(2) P. Avril, J. Gicquel, J.E. Gicquel, Droit parlementaire, LGDJ, 5^{ème} édition, 2014.

(3) Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale.

À l'Assemblée nationale, dans la pratique, la négociation collective s'organise entre l'**Association de députés-employeurs** (ADE), créée en 2016 à cet effet, et les **organisations de collaborateurs** – seules les organisations syndicales représentatives peuvent signer les accords. Le conseil d'administration de l'ADE, composé des trois Questeurs et d'un représentant par groupe politique, est compétent pour engager la négociation, définir le mandat de cette dernière et décider, après consultation de l'assemblée générale, de la conclusion, de la révision ou de la dénonciation d'un accord collectif.

Un premier accord collectif avait été conclu quelques mois avant la loi du 15 septembre 2017. Cet accord, en date du 24 novembre 2016 est entré en vigueur le 1^{er} mars 2017, et porte sur la mise en place d'un régime de convention de forfait annuel en jours, l'instauration d'une indemnité de rupture contractuelle pour fin de mandat et consacre plusieurs mesures financières et sociales. Pour cet accord, le conseil d'administration de l'ADE avait donné mandat aux Questeurs pour négocier.

Depuis, **deux nouveaux accords** ont été signés :

– l'**accord collectif du 31 octobre 2018** a permis l'établissement d'une fiche métier individualisable et facultative, qui peut être utilisée lors de la conclusion du contrat ou ultérieurement, a assoupli les critères de reconnaissance de la qualité de cadre et a introduit de nouvelles garanties d'information des collaborateurs sur leurs droits sociaux ;

– l'**accord collectif du 15 avril 2021** a instauré une prime d'ancienneté dans la profession de collaborateurs, qui s'est substituée, depuis le 1^{er} juillet dernier, à la prime d'ancienneté consacrée par l'accord collectif du 24 novembre 2016.

Pour ces accords, les négociations ont été conduites par Mme Émilie Chalais, présidente de l'ADE, puis par son successeur, M. Michel Larive. Les Questeurs se sont dits « *régulièrement informés de l'avancée des discussions et consultés sur les orientations* »⁽¹⁾. Ils ont également fixé le cadre financier des négociations.

Une négociation s'est également tenue sur les grilles salariales, mais n'a pas abouti à un accord.

b. Un dialogue social qui pourrait être plus équilibré

Lors de leur audition, les syndicats de collaborateurs parlementaires ont fait part à vos rapporteurs de certaines insuffisances s'agissant des éléments contenus dans les accords collectifs (le regret de l'absence de mise en place d'une grille salariale, un paiement jugé insuffisant des heures supplémentaires, *etc.*). Il n'appartient néanmoins pas à vos rapporteurs d'évaluer le contenu des accords collectifs dans le cadre de la présente mission. Ceux-ci se sont bornés à évaluer les conditions de la réalisation du dialogue social.

(1) Contribution écrite.

Il leur est apparu que **ce dialogue social pourrait être plus équilibré.**

En effet, une très grande partie des syndicats de collaborateurs entendus par vos rapporteurs souligne que le rapport de force est déséquilibré, au profit des députés. Selon CFCT Parlement, « *le rôle particulier qu’occupe le collègue des Questeurs au sein des négociations collectives hors de tout cadre de dialogue social, constitue une " anomalie " structurelle* »⁽¹⁾. Ce point semble être confirmé par le syndicat CFE-CGC, qui souligne que les questeurs disposeraient « *en quelque sorte d’un pouvoir quasi discrétionnaire de ratification de l’accord préalablement négocié* »⁽²⁾, et par Solidaires Assemblée nationale, pour lequel « *rien ne peut se faire sans l’aval des Questeurs, ce qui paralyse sur le fond et sur les délais le dialogue social* »⁽³⁾.

Les Questeurs sont chargés, en application de l’article 15 du Règlement de l’Assemblée nationale, des services financiers et administratifs. Aucune dépense nouvelle ne peut être engagée sans leur avis préalable. Il est donc naturel que les Questeurs jouent un rôle au sein du dialogue social, en définissant la marge de manœuvre financière des négociations par exemple.

Pour autant, au regard du consensus des syndicats de collaborateurs s’agissant du déséquilibre constaté, **vos rapporteurs appellent à ce que soit trouvé un équilibre plus satisfaisant entre les parties prenantes au dialogue social.**

Proposition n° 14 : mettre en place les conditions d’un dialogue social plus équilibré, s’agissant des collaborateurs de députés.

Niveau de norme : bonne pratique

2. La nécessité d’une meilleure diffusion des éléments statistiques relatifs aux collaborateurs parlementaires

Chaque année, des éléments statistiques concernant l’emploi et les rémunérations des collaborateurs de député en gestion déléguée sont diffusés sur le site intranet de l’Assemblée nationale. Le document comportant les éléments statistiques au 1^{er} janvier 2021 fournit des informations précieuses et complètes sur les contrats des collaborateurs, leurs rémunérations, leurs formations, la situation professionnelle des femmes et des hommes, *etc.*

Certains syndicats, comme CFTC Parlement par exemple, regrettent que la parution de ce document se fasse avec plusieurs mois de retard. En l’espèce, les éléments statistiques du 1^{er} janvier 2021 ont été communiqués aux syndicats en juin 2021, soit six mois plus tard.

(1) Contribution écrite.

(2) Contribution écrite.

(3) Contribution écrite.

Compte tenu de l'importance de l'accès, par les syndicats, à ces données pour assurer un dialogue social de qualité et constructif, vos rapporteurs recommandent que sa mise en ligne soit assurée plus rapidement.

Proposition n° 15 : assurer une communication plus rapide aux syndicats de collaborateurs des éléments statistiques concernant l'emploi et les rémunérations des collaborateurs de députés.

Niveau de norme : bonne pratique

C. LES ÉVOLUTIONS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Bien que les lois du 15 septembre 2017 n'abordent pas directement la question du harcèlement des collaborateurs parlementaires, vos rapporteurs ont souhaité faire un bilan des dispositions mises en œuvre en la matière à l'Assemblée nationale depuis le début de la législature.

1. La mise en place d'un dispositif de lutte contre le harcèlement en 2013 au bilan mitigé

Sur proposition de l'ancien Président de l'Assemblée nationale M. Claude Bartolone, le bureau de l'Assemblée nationale a décidé, le 20 novembre 2013, de mettre en place un dispositif permettant aux **collaborateurs de députés d'évoquer des situations de harcèlement** ou des **comportements inadaptés** dans leurs relations de travail, que ce soit avec leur employeur ou avec l'administration⁽¹⁾. Ce dispositif comprenait deux volets : la nomination d'un référent au sein de l'administration parlementaire et la possibilité pour ce référent d'orienter les personnes s'estimant victimes de harcèlement vers le déontologue de l'Assemblée nationale, et la mise en place d'actions de prévention réalisées grâce à une campagne d'affichage, d'information et l'organisation de formations.

Ce dispositif a été renforcé à la suite d'une réunion du Bureau du 7 juillet 2017. Il a été décidé que chaque collaborateur devait recevoir une information particulière sur l'existence du dispositif lors de la signature de son contrat de travail. Un système de double affichage a également été mis en œuvre : l'affichage des dispositions de la loi et des coordonnées du Déontologue et du référent dans les principaux lieux de passage de l'Assemblée⁽²⁾, et l'affichage dans les bureaux parisiens et permanences des députés d'une liste de coordonnées utiles incluant celles du Déontologue et du référent. Des actions de formations ont également été menées, mais, selon les dires de Mme Agnès Roblot-Troizier, « *n'ont pas touché un grand nombre de participants* »⁽³⁾.

(1) À l'origine réservé aux collaborateurs parlementaires, ce dispositif a ensuite été étendu aux députés et fonctionnaires parlementaires par décision du Bureau le 6 mai 2016.

(2) À chaque étage des bureaux des députés, dans les couloirs et locaux communs.

(3) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2019, précité.

Dans son rapport d'activité de 2019, Mme Agnès Roblot-Troizier a souligné les insuffisances du dispositif, parmi lesquelles le fait que ce dernier repose essentiellement sur la disponibilité de deux personnes (le Déontologue et le référent) non spécialisées dans le traitement de ces questions et qui ne peuvent pas s'appuyer sur l'avis de professionnels. De même, le fait que ces deux personnes soient « internes » à l'Assemblée pouvait avoir pour conséquence une certaine réticence des victimes à les solliciter. La précédente Déontologue a également pointé le risque d'une instrumentalisation du dispositif : « *il est envisageable que, par la saisine du Déontologue, un collaborateur cherche à exercer une forme de pression sur son employeur* » ⁽¹⁾.

2. Depuis 2020, l'externalisation de la lutte contre le harcèlement avec la mise en place d'une cellule « anti-harcèlements »

Le dispositif de lutte contre le harcèlement a été significativement amélioré avec la mise en place d'une cellule « anti-harcèlements », conformément à la recommandation de Mme Agnès Roblot-Troizier, qui suggérait en 2019 de mettre en place une « *cellule d'écoute, de conseil et de soin composée de professionnels* » ⁽²⁾ et à celle du rapport du groupe de travail présidé par M. Michel Larive et dont Mme Jacqueline Maquet était la rapporteure, sur les risques psychosociaux et le harcèlement, dont la première recommandation consistait également à « *la mise en place d'une cellule d'accueil et d'écoute des victimes de harcèlement* » ⁽³⁾.

La mise en place d'une cellule « anti-harcèlements »

À la suite de l'adoption, le 4 juin 2019, de la proposition de résolution du Président Richard Ferrand qui a introduit, dans le Règlement de l'Assemblée nationale, un nouvel **article 80-6** énonçant que « *le Bureau définit les conditions de mise en place d'un dispositif de prévention et d'accompagnement en matière de lutte contre toutes les formes de harcèlement* », le Bureau a, lors de sa réunion du 9 octobre 2019, arrêté les principales modalités de mise en place d'une cellule professionnalisée et pluridisciplinaire de prévention et d'accompagnement en matière de harcèlements (moral et sexuel) bénéficiant à l'ensemble des députés, **de leurs collaborateurs de droit privé et stagiaires**, et à l'ensemble des fonctionnaires, agents contractuels de droit public et stagiaires de l'Assemblée nationale ⁽⁴⁾.

Le Bureau a décidé que la cellule devrait apporter une information juridique et un soutien psychologique et médical, mais aussi offrir des conseils et un accompagnement aux personnes concernées, afin qu'elles soient en capacité de réagir à la situation à laquelle elles sont confrontées et qu'elles puissent entreprendre les démarches adaptées.

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) M. Michel Larive, Président, et Mme Jacqueline Maquet, rapporteure, Les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires – Les risques psychosociaux et plus particulièrement le harcèlement à l'Assemblée nationale, *précité*.

(4) Ainsi qu'à l'ensemble des agents contractuels de droit privé de l'Association de gestion des restaurants de l'Assemblée nationale (AGRAN) et de l'association gérant la Boutique de l'Assemblée nationale.

Opérationnelle depuis début février 2020, cette cellule propose un « **recueil à chaud des saisines** » (numéro vert ainsi qu’une plateforme digitale accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, permettant d’être mis en contact avec l’un des 28 psychologues à disposition et de recevoir une proposition de rendez-vous dans les 48 heures), et une « **analyse à froid** » de la situation, assurée par une équipe pluridisciplinaire composée de psychologues, d’une experte en matière de harcèlements et de deux avocats spécialisés en droit de la santé au travail.

Entre le 3 février 2020 et le 31 janvier 2021, 52 personnes ont contacté la cellule et 93 entretiens ont été conduits. Les collaborateurs de députés ou de groupe sont légèrement majoritaires (52 %). 60 % des cas soumis sont présentés comme relevant du harcèlement moral et 20 % du management dysfonctionnel. Aucun cas de harcèlement sexiste ou sexuel n’a été signalé à la cellule.

De tels chiffres démontrent toute l’utilité de cette cellule. En janvier 2021, celle-ci a ainsi été reconduite pour quatre années supplémentaires ⁽¹⁾.

3. La nécessité de plus de formations pour prévenir le harcèlement

Il apparaît aujourd’hui utile d’aller plus loin en matière de formation des députés et des collaborateurs.

Ce point était déjà mis en avant en 2019 dans le rapport du groupe de travail sur le statut des collaborateurs et les conditions de travail à l’Assemblée nationale, consacré aux risques psychosociaux et au harcèlement, qui recommandait de « **systématiser les formations à l’égard de tous les publics** ».

De même, Mme Agnès Roblot-Troizier formule dans son rapport d’activité pour l’année 2020 le vœu que dans le cadre de la nouvelle cellule « anti-harcèlements », des formations soient données sur la prévention du harcèlement, à destination des députés comme des collaborateurs. Il ne lui paraît pas exclu, « *si des formations de ce type ne rencontrent qu’un succès limité, de les rendre obligatoires* » ⁽²⁾.

Vos rapporteurs **souscrivent pleinement** à cette préconisation.

Proposition n° 16 : développer des formations sur la prévention du harcèlement à destination des députés et des collaborateurs, et les rendre obligatoires si nécessaire.

Niveau de norme : *bonne pratique ou arrêté du bureau de l’Assemblée nationale (en cas d’obligation).*

(1) Le Collège des Questeurs a, lors de sa réunion du 17 septembre 2020, décidé de lancer, en procédure adaptée, un appel d’offres en vue de l’attribution d’un accord-cadre d’une durée maximale de quatre ans pour la gestion et le suivi d’une cellule d’écoute et d’orientation pour les situations supposées de harcèlement sexuel ou moral, d’agressions sexuelles et de sexisme dans les relations au travail. L’accord-cadre a été attribué le 14 janvier 2021.

(2) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d’activité 2020, précité.

D. L'OBLIGATION DE DÉCLARATION D'EXERCICE D'ACTIVITÉ AU SEIN D'UN PARTI OU D'UN GROUPEMENT POLITIQUE

Il ressort de l'article 13 de la loi du 15 septembre 2017 que « *dès lors qu'ils en sont informés, les parlementaires avisent le bureau de leur assemblée des fonctions exercées par leurs collaborateurs au sein d'un parti ou d'un groupement politique [...]* »⁽¹⁾. Cette disposition est issue de l'adoption d'un amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, dont l'exposé sommaire indique qu'il vise à lutter contre les pratiques – interdites au demeurant – consistant à mettre des collaborateurs de parlementaires à la disposition d'organisations ou de partis politiques, faisant supporter des charges aux assemblées pour un travail qui n'est pas effectif⁽²⁾.

Vos rapporteurs recommandent de **supprimer cette disposition**. En effet, comme souligné notamment par le syndicat CFE-CGC dans sa contribution écrite aux travaux de la mission, « *cette obligation ne semble pas pertinente pour les fonctions et activités exercées au sein d'un parti ou d'un groupement politique dans la mesure où elles sont souvent similaires et même complémentaires à celles exercées auprès de leur parlementaire* ». D'autres syndicats ont également fait part des conséquences parfois délétères de cette disposition sur **les relations entre les collaborateurs et leur député-employeur**, lorsque, par exemple, l'activité du collaborateur est réalisée dans un parti politique différent de celui auquel son député-employeur appartient.

Proposition n° 17 : supprimer la disposition selon laquelle les parlementaires avisent le bureau de leur assemblée des fonctions exercées par leurs collaborateurs au sein d'un parti ou d'un groupement politique.

Niveau de norme : législatif.

E. UN MEILLEUR ACCOMPAGNEMENT DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES EN FIN DE MANDAT

1. La création d'un motif spécifique de licenciement

a. Les dispositions prévues

Avant 2017, les collaborateurs étaient licenciés en raison de la fin du mandat parlementaire selon la procédure de licenciement pour motif personnel. Cette modalité de licenciement était de **nature à laisser croire à un futur employeur que le collaborateur pouvait être responsable de son licenciement** et rendait plus difficile sa **reconversion professionnelle**.

(1) Article 8 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

(2) Amendement n° 393 présenté par M. Dusopt et cosignataires.

L'article 19 de la loi du 15 septembre 2017 crée une **procédure de licenciement *sui generis***. Il dispose en effet que « *la cessation du mandat du parlementaire constitue un motif spécifique de licenciement du collaborateur reposant sur une cause réelle et sérieuse* ». Ce même article précise que l'ancien parlementaire notifie le licenciement à son collaborateur après un délai minimum de cinq jours francs, « *qui court à compter du lendemain du dernier jour du mandat* ».

Comme l'ont souligné les Questeurs dans leur contribution écrite, cette disposition met fin à un débat récurrent sur la possibilité d'appliquer aux collaborateurs parlementaires licenciés pour fin de mandat la procédure de licenciement économique. Cette possibilité avait été écartée par une décision de la Cour de cassation de 1988 ⁽¹⁾ mais la revendication demeurait « *régulièrement présentée* » ⁽²⁾.

Ce nouveau motif de licenciement présente trois avantages :

– le collaborateur est **dispensé d'exécuter le préavis** auquel il a droit en application de l'article L. 1234-1 du code du travail ;

– le collaborateur **bénéficie des indemnités suivantes** : l'indemnité compensatrice prévue par l'article L. 1234-5 du code du travail versée lorsque le salarié n'exécute pas le préavis, l'indemnité de licenciement versée aux termes de l'article L. 1234-9 du même code aux salariés titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée licenciés alors qu'ils comptent huit mois d'ancienneté ininterrompus au service du même employeur et l'indemnité compensatrice de congé lorsque le contrat de travail est rompu avant que le salarié ait pu bénéficier de la totalité du congé auquel il a droit (article L. 3141-28) ;

– il est remis au collaborateur un **certificat de travail**, un **solde de tout compte** faisant l'inventaire des sommes versées au salarié et une **attestation d'assurance chômage**.

Le caractère opportun de l'insertion de cette disposition dans la loi fait l'objet d'un consensus. Ainsi, le syndicat CFTC Parlement souligne qu'il s'agit d'un « *motif bienvenu qui met fin à une situation ubuesque d'injustice, pas toujours comprise par Pôle emploi* » ⁽³⁾.

b. Un motif de licenciement encore insuffisamment utilisé pour être évalué

Il n'est aujourd'hui **guère possible d'évaluer précisément cette procédure**. En effet, entre le début de la XV^{ème} législature et le 31 décembre 2020, seuls 135 contrats ont été rompus en raison de la cessation du mandat, sur 3 189 contrats rompus au total, soit 4,23 % des contrats rompus ⁽⁴⁾.

(1) Cass, soc, 20 octobre 1988, n° 86-41.127.

(2) Contribution écrite.

(3) Contribution écrite.

(4) Éléments statistiques au 1^{er} janvier 2021 concernant l'emploi et les rémunérations des collaborateurs de députés en gestion déléguée.

Cette procédure sera plus massivement suivie lors du licenciement des collaborateurs à la fin de la XV^e législature. Il pourra être utile qu'une évaluation plus approfondie soit menée à cette occasion. Dans l'attente, M. Michel Larive recommande qu'il soit procédé à une **diffusion de l'information aux collaborateurs sur leurs droits, avant la fin de la législature**. Vos rapporteurs souscrivent à cette suggestion.

Proposition n° 18 : communiquer auprès des collaborateurs de députés, avant la fin de la législature, sur l'existence du motif spécifique de licenciement pour fin de mandat.

Niveau de norme : bonne pratique.

2. La mise en place d'une procédure d'accompagnement personnalisé

a. Les dispositions prévues

L'article 19 de la loi du 15 septembre 2017 met en place **un parcours d'accompagnement personnalisé, proposé aux collaborateurs parlementaires faisant l'objet d'une procédure de licenciement pour un motif autre que personnel**. Pour pouvoir en bénéficier, le collaborateur parlementaire s'inscrit à Pôle emploi. Lors du premier entretien avec un conseiller, il doit faire valoir son droit au bénéfice de ce parcours ou, le cas échéant, informe le conseiller de son refus d'en bénéficier. Le bénéficiaire de cet accompagnement est placé sous le statut de stagiaire de la formation professionnelle, bénéficie d'un accompagnement renforcé et personnalisé, et perçoit une allocation d'accompagnement personnalisé ⁽¹⁾.

Le décret n° 2017-1733 du 22 décembre 2017 relatif au parcours d'accompagnement personnalisé proposé aux collaborateurs parlementaires en cas de licenciement pour un motif autre que personnel précise les modalités de ce parcours :

– le collaborateur parlementaire qui adhère au parcours bénéficie dans les sept jours qui suivent son adhésion d'un **entretien dit de pré-bilan**. Ce dernier et la période de préparation qui lui succède sont destinés à identifier le profil et le projet de reclassement du bénéficiaire, ses atouts et ses difficultés. Cet entretien prend en compte les caractéristiques du bassin d'emploi concerné. Le projet d'accompagnement est mis en œuvre au plus tard dans le mois suivant l'entretien de pré-bilan et prend la forme d'un document écrit qui formalise les relations entre le bénéficiaire et Pôle emploi ;

– un **point d'étape** peut être réalisé pour éventuellement ajuster le parcours et prévoir de nouvelles actions ;

(1) Cette allocation est d'un montant équivalent à 75 % du salaire journalier de référence si l'ancien collaborateur justifie d'au moins 12 mois d'ancienneté en tant que collaborateur parlementaire, et d'un montant équivalent à l'allocation d'aide au retour à l'emploi s'il justifie de moins de 12 mois d'ancienneté et qu'il en remplit les conditions d'attribution.

– les **prestations d’accompagnement** peuvent être par exemple un bilan de compétence, des mesures d’appui social et psychologique, des actions de validation des acquis de l’expérience ou encore des mesures d’orientation tenant compte de la situation locale du marché de l’emploi.

b. Un parcours d’accompagnement encore insuffisamment suivi pour être évalué

Pour les mêmes raisons que pour le motif de licenciement *sui generis* mentionné *supra*, un bilan approfondi de la disposition n’est pas possible à ce stade.

3. La nécessité d’une bonne connaissance de ces dispositions de la part des conseillers Pôle emploi

Les Questeurs ont annoncé à vos rapporteurs que les services de l’Assemblée nationale allaient se rapprocher, d’ici à la fin de la législature, de Pôle emploi pour s’assurer qu’une **large publicité du parcours d’accompagnement personnalisé soit faite auprès des antennes locales** ⁽¹⁾. Cette initiative leur semble en effet utile.

De même, certains syndicats de collaborateurs entendus par vos rapporteurs ont mis en lumière une **insuffisante connaissance de la part des conseillers Pôle emploi du nouveau motif de licenciement** mentionné *supra*. Il semble dès lors opportun de communiquer plus largement auprès de Pôle emploi sur l’existence de ces nouvelles dispositions.

Proposition n° 19 : s’assurer, avant la fin de la législature et en partenariat avec Pôle emploi, que les conseillers de Pôle emploi aient une connaissance suffisante des dispositions d’accompagnement des collaborateurs parlementaires en fin de mandat (nouveau motif de licenciement et parcours d’accompagnement personnalisé).

Niveau de norme : bonne pratique.

4. Vers une amélioration des conditions de reconversion des collaborateurs parlementaires

a. L’accès des collaborateurs parlementaires à la profession d’avocat et à la fonction publique parlementaire

Certains syndicats de collaborateurs de députés ont fait part à vos rapporteurs de leur volonté que soient mis en place des accès facilités à la profession d’avocat et à la fonction publique parlementaire. **Vos rapporteurs entendent le besoin d’une reconversion facilitée que ces demandes traduisent, mais ces pistes d’évolution ne leur semblent pas être adaptées**, pour les raisons présentées ci-après.

(1) Contribution écrite.

i. L'accès à la profession d'avocat

L'accès à la profession d'avocat est organisé par le décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat. L'article 93 de ce décret dispose que « *peuvent être inscrits au tableau d'un barreau : 1° Les titulaires du certificat d'aptitude à la profession d'avocat ; 2° Les personnes bénéficiant d'une des dispenses prévues à l'article 97 ; 3° Les personnes bénéficiant d'une des dispenses prévues à l'article 98 et ayant subi avec succès l'examen de contrôle des connaissances en déontologie et réglementation professionnelle prévu à l'article 98-1 [...]* ». Si la voie d'accès « traditionnelle » à la profession d'avocat est en effet l'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA), après une formation théorique et pratique dans l'un des centres régionaux de formation professionnelle, il existe des conditions particulières d'inscription au barreau, en fonction des activités précédemment exercées.

Le 7° de l'article 98 du décret précité précise que **les collaborateurs de député ou assistants de sénateur justifiant avoir exercé une activité juridique à titre principal avec le statut de cadre pendant au moins huit ans sont « dispensés de la formation théorique et pratique et du certificat d'aptitude à la profession d'avocat »**. Ils doivent dès lors seulement subir avec succès un examen de contrôle des connaissances en déontologie et réglementation professionnelle ⁽¹⁾.

Il n'apparaît pas souhaitable à vos rapporteurs d'aller plus loin en la matière. En effet, rien ne justifie que les collaborateurs parlementaires disposent d'un régime d'accès encore plus souple à la profession d'avocat, qui les distinguerait des autres fonctions également soumises à la modalité d'accès à la profession d'avocat de l'article 98 du décret mentionné *supra* (les juristes d'entreprises justifiant de huit ans au moins de pratique professionnelle au sein du service juridique d'une ou plusieurs entreprises, les juristes attachés pendant huit ans au moins à l'activité juridique d'une organisation syndicale, *etc.*).

ii. L'accès à la fonction publique parlementaire

Certains syndicats de collaborateurs parlementaires ont fait état de leur souhait qu'il soit mis en place un accès facilité à la fonction publique, en particulier parlementaire, *via* des passerelles spécifiques.

Vos rapporteurs ne sont pas favorables à cette évolution pour deux raisons principales : d'une part, les concours externes des assemblées parlementaires leur sont d'ores et déjà ouverts, sous conditions de diplômes ou d'une reconnaissance de certaines expériences professionnelles, et **permettent régulièrement à d'anciens collaborateurs parlementaires de rejoindre l'un des corps de la fonction publique parlementaire**, et d'autre part, la faiblesse des effectifs de ces corps **ne permet pas d'envisager cette voie comme une piste significative de reconversion** des anciens collaborateurs parlementaires.

(1) Article 98-1 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat.

b. La mise en place de dispositifs de reclassement des collaborateurs auprès d'autres parlementaires

Comme demandé par certains syndicats de collaborateurs, notamment le syndicat CFE-CGC, vos rapporteurs recommandent en revanche d'encourager le « reclassement » des collaborateurs, dont, pour une raison ou une autre, le contrat avec un député a pris fin, auprès d'autres députés.

Pour ce faire, ils recommandent la mise en place et la diffusion d'une « bonne pratique », au niveau des groupes parlementaires, consistant en la tenue d'un registre mis à disposition des députés et listant les noms et prénoms des collaborateurs parlementaires expérimentés et disponibles. Un tel registre serait particulièrement utile en début de législature, pour aider les nouveaux élus à trouver des candidats expérimentés.

Proposition n° 20 : encourager la tenue, par les groupes parlementaires, d'un registre mis à disposition des députés, mentionnant les noms des collaborateurs parlementaires à la recherche d'un nouveau député-employeur.

Niveau de norme : bonne pratique.

F. L'ENCADREMENT DES « EMPLOIS FAMILIAUX »

L'encadrement des « emplois familiaux » dans le cadre du recrutement des collaborateurs politiques est apparu utile au législateur à la suite de « l'affaire Fillon » du printemps 2017. L'étude d'impact du projet de loi soulignait en effet que « *la pratique de l'emploi de membres de leur famille par des parlementaires, mise en lumière récemment [...] a heurté les citoyens soucieux de transparence quant à l'usage de l'argent public* » ⁽¹⁾.

1. Les collaborateurs des membres du Gouvernement et des autorités locales

a. Le régime d'encadrement mis en place

i. Pour les collaborateurs des membres du Gouvernement

L'article 11 de la loi du 15 septembre 2017 met en place un régime d'interdiction et deux régimes de déclaration s'agissant de l'encadrement des « emplois familiaux » de collaborateurs des membres du Gouvernement et du Président de la République.

Il prévoit un régime d'interdiction d'embauche des collaborateurs issus du « premier cercle familial » et la mise en place d'un régime d'obligation d'information pour les collaborateurs issus du « second cercle familial ».

(1) *Étude d'impact du projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique, 14 juin 2017.*

ENCADREMENT DES « EMPLOIS FAMILIAUX » PRÉVU PAR L'ARTICLE 11 DE LA LOI DU 15 SEPTEMBRE 2017

Régime d'interdiction	Régimes d'obligation déclarative
<ul style="list-style-type: none"> - Conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin ; - Parents ou parents du conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin ; - Enfants ou enfants du conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin. <p>La violation de cette interdiction emporte l'illégalité de l'acte de nomination, et le cas échéant, la cessation de plein droit du contrat.</p> <p>Le fait, pour un membre du Gouvernement, de compter l'une de ces personnes parmi les membres de son cabinet est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.</p>	<p><u>Obligation pesant sur le membre du Gouvernement</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Frère, sœur, ou conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin de ceux-ci ; - Enfant du frère ou de la sœur, ou conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin de cet enfant ; - Ancien conjoint, ancien partenaire lié par un PACS ou ancien concubin ; - Enfant, frère ou sœur de l'ancien conjoint, de l'ancien partenaire lié par un PACS ou de l'ancien concubin ; - Frère ou sœur du conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin. <p>Le membre du Gouvernement en informe la HATVP.</p> <p><u>Obligation pesant sur le collaborateur</u></p> <p>Lorsqu'un membre de cabinet a un lien familial avec un autre membre du Gouvernement, il en informe le membre du Gouvernement dont il est le collaborateur et la HATVP.</p>

Source : article 11 de la loi du 15 septembre 2017.

ii. Pour les collaborateurs des autorités locales

Les articles 15, 16 et 17 de la loi du 15 septembre 2017 transcrivent ce régime d'encadrement des « emplois familiaux », respectivement aux membres des cabinets des autorités territoriales, des maires des communes et présidents des groupements de commune de la Nouvelle-Calédonie, et des maires des communes et des présidents des groupements de communes de la Polynésie française.

b. Une évaluation difficile

L'évaluation de ces dispositions apparaît difficile, dans la mesure où aucune déclaration d'« emploi familial » n'a été transmise à la HATVP, selon les dires de son président, M. Didier Migaud, lors de son audition. Cette absence de déclaration pourrait trouver son origine dans une absence d'embauche de collaborateur issu du « second cercle familial », ou dans un non-respect de l'obligation déclarative prévue par la loi.

Aucune personne entendue par vos rapporteurs n'a demandé la suppression ou l'évolution de ces dispositions, ce qui pourrait laisser penser qu'elles sont acceptées et paraissent équilibrées ⁽¹⁾.

(1) Seul M. Guy Geoffroy, représentant de l'Association des maires de France (AMF), a fait part lors de son audition de certaines réticences, en lien avec la « stigmatisation » des familles d'élus que cette mesure serait susceptible de produire.

c. S'agissant des collaborateurs des membres du Gouvernement, une coexistence de dispositions juridiques différents

Comme souligné par M. Didier Migaud, président de la HATVP, à l'occasion de son audition, les dispositions législatives présentées *supra* relatives aux collaborateurs des membres du Gouvernement coexistent avec le décret n° 2017-1098 du 14 juin 2017 relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement.

Ce décret retient un périmètre différent, incluant par exemple les « grands-parents » et « petits-enfants » dans le régime d'interdiction. Il convient, en conséquence, de l'abroger.

Proposition n° 21 : par souci de cohérence entre normes de niveaux différents, abroger le décret 17 juin 2017 relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement.

Niveau de norme : réglementaire.

2. Les collaborateurs parlementaires

a. Le régime d'encadrement mis en place

L'article 14 de la loi du 15 septembre 2017 a créé un nouvel article 8 *quater* dans l'ordonnance du 17 novembre 1958. Cet article instaure un régime d'interdiction et un régime d'obligation déclarative, reposant sur les mêmes périmètres de « cercles familiaux » que pour les collaborateurs des membres du Gouvernement et des autorités locales.

ENCADREMENT DES « EMPLOIS FAMILIAUX » PRÉVU PAR L'ARTICLE 8 QUATER DE L'ORDONNANCE DU 17 NOVEMBRE 1958

Régime d'interdiction	Régimes d'obligation déclarative
<ul style="list-style-type: none"> - Conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin ; - Parents ou parents du conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin ; - Enfants ou enfants du conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin. <p>La violation de cette interdiction emporte la rupture de plein droit du contrat. Cette rupture ne donne lieu à aucune restitution entre les parties.</p> <p>Le fait, pour un député ou un sénateur, de méconnaître ces dispositions est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.</p>	<p><u>Obligation pesant sur le parlementaire</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Frère, sœur, ou conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin de ceux-ci ; - Enfant du frère ou de la sœur, ou conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin de cet enfant ; - Ancien conjoint, ancien partenaire lié par un PACS ou ancien concubin ; - Enfant, frère ou sœur de l'ancien conjoint, de l'ancien partenaire lié par un PACS ou de l'ancien concubin ; - Frère ou sœur du conjoint, partenaire lié par un PACS ou concubin. <p>Le parlementaire en informe le bureau et l'organe chargé de la déontologie parlementaire de l'assemblée à laquelle il appartient.</p> <p><u>Obligation pesant sur le collaborateur</u></p> <p>Lorsqu'un collaborateur parlementaire a un lien familial avec un autre député ou sénateur, il en informe le parlementaire dont il est le collaborateur, le bureau et l'organe chargé de la déontologie parlementaire de l'assemblée à laquelle il appartient.</p>

Source : article 8 quater de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Lorsque l'organe chargé de la déontologie parlementaire constate, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, qu'un député ou un sénateur emploie comme collaborateur un membre du « second cercle familial » ou l'existence d'un emploi dit « croisé » (l'emploi d'un collaborateur ayant un lien familial avec un autre député ou sénateur), d'une manière qui serait susceptible de constituer un manquement aux règles de déontologie de l'assemblée à laquelle ce député ou sénateur appartient, il peut faire usage d'un **pouvoir d'injonction** pour faire cesser cette situation. Il rend publique cette injonction ⁽¹⁾.

b. Un bilan globalement positif

Un certain nombre de personnes entendues par vos rapporteurs, en particulier certains députés et les syndicats de collaborateurs, ont émis des réserves sur ces dispositions, considérant qu'il aurait été préférable de mieux lutter contre les emplois fictifs sans basculer dans un régime d'interdiction des « emplois familiaux ». Vos rapporteurs entendent ces remarques, mais constatent que les effets bénéfiques de ces dispositions font aujourd'hui l'objet d'un certain consensus.

i. Des dispositions qui semblent être respectées

Les manquements ou contournements qui pouvaient être craints n'ont pas été constatés.

(1) III. de l'article 8 quater de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Ainsi, à l'Assemblée nationale, aucun manquement à l'interdiction d'employer un collaborateur relevant du « premier cercle familial » n'a été constaté ⁽¹⁾. Notons toutefois que, du fait de moyens d'investigations limités, le Déontologue ne procède pas à un contrôle actif – ce contrôle étant réalisé à la suite de questions posées par les députés ou d'observations et signalements émanant de tiers. Outre le Déontologue, le secrétariat de la délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député réalise une vérification partielle de la situation familiale des collaborateurs lors du traitement des déclarations d'intérêts et d'activités.

S'agissant des obligations déclaratives, entre 2018 et 2019, 7 déclarations d'emploi familial ont été reçues par Mme Agnès Roblot-Troizier, alors déontologue de l'Assemblée nationale. Parmi ces déclarations :

- deux portaient sur des collaborateurs du « second cercle » familial ;
- trois sur l'emploi de stagiaires, auxquels les dispositions de la loi du 15 septembre 2017 ne s'appliquent pas ;
- les deux dernières concernaient des emplois familiaux susceptibles d'entraîner des conflits d'intérêts, mais pour lesquels aucun manquement n'a été constaté.

Aucun contournement au régime de déclaration n'a été observé. L'actuel déontologue de l'Assemblée nationale estime que la faiblesse du nombre de déclarations semble « indiquer que les députés ont fait part d'une grande vigilance quant à l'emploi, croisé ou non, de collaborateurs ayant des liens familiaux avec eux ou leurs collègues » ⁽²⁾.

Au Sénat, aucun manquement aux règles n'a été signalé à vos rapporteurs lors de l'audition du président du Comité de déontologie. S'agissant des obligations déclaratives, dix déclarations ont été déposées lors de la première année du dispositif et trois au cours de l'année parlementaire 2018-2019. Les déclarations de la première année portaient en partie sur des recrutements antérieurs à l'entrée en vigueur du texte. S'agissant de la deuxième année parlementaire, il s'agissait de trois déclarations préalables à un recrutement ⁽³⁾.

ii. Un périmètre qui apparaît équilibré

La plupart des acteurs consultés par vos rapporteurs jugent que le périmètre des deux « cercles familiaux » est adapté.

Près de 65,6 % des députés qui ont répondu à la consultation conduite par vos rapporteurs considèrent que la limite fixée entre les personnes du « premier cercle familial », soumises au régime d'interdiction, et celles du « second cercle familial », soumises au régime de déclaration, est « claire et pertinente ».

(1) Contribution écrite du Déontologue.

(2) Contribution écrite du Déontologue.

(3) Rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2018-2019.

iii. Une obligation déclarative des emplois « croisés » suffisante

L'idée d'étendre le régime d'interdiction aux emplois dits « croisés » actuellement soumis au régime déclaratif, **n'apparaît pas pertinente**.

Selon le Déontologue, « *elle imposerait un obstacle excessif dans l'accès à l'emploi de collaborateur pour des personnes qui pourraient être authentiquement intéressées par la vie parlementaire* »⁽¹⁾.

De surcroît, près de 84 % des députés ayant pris part à la consultation estiment qu'il ne faut pas prévoir de nouvelle interdiction au sein du régime d'encadrement des « emplois familiaux ».

c. Les pistes d'amélioration envisageables du dispositif

i. Intégrer les conjoints des enfants dans le régime d'interdiction

Alors que les conjoints des frères et sœurs et ceux des neveux et nièces du parlementaire sont inclus dans le « second cercle familial », aucune mention n'est faite des conjoints des enfants du député ou du sénateur. Il s'agit certainement d'une **omission**, d'ailleurs signalée par le Déontologue dans sa contribution écrite aux travaux de la mission ; celle-ci gagnerait à être corrigée.

La question qui se poserait alors est celle de savoir quel « cercle familial » les conjoints des enfants ont vocation à rejoindre. Compte tenu de la philosophie générale de la mesure, leur inclusion dans le « premier cercle familial » – conduisant à une interdiction d'emploi – paraît légitime.

Dans la mesure où le régime d'encadrement des « emplois familiaux » est identique pour les collaborateurs des membres du Gouvernement, ceux des autorités locales et les collaborateurs parlementaires, une telle évolution aurait vocation à s'appliquer à l'ensemble de ces situations.

Proposition n° 22 : intégrer les conjoints des enfants dans le régime d'interdiction d'« emploi familial » des collaborateurs des membres du Gouvernement, des collaborateurs des autorités locales et des collaborateurs parlementaires.

Niveau de norme : législatif.

ii. Engager une réflexion sur le statut de suppléant de parlementaire

Certaines personnes entendues par vos rapporteurs, en particulier des syndicats de collaborateurs, ont souligné qu'il existait un risque particulier d'emploi fictif **s'agissant des suppléants employés comme collaborateur par les parlementaires**. Le syndicat Solidaires Assemblée nationale recommande en ce sens de « *vérifier si les emplois des suppléants [...] ne sont pas des emplois fictifs à la faveur d'arrangements politiques* »⁽²⁾.

(1) Contribution écrite du Déontologue.

(2) Contribution écrite.

Il n'apparaît **pas opportun** à vos rapporteurs, en l'état de leurs travaux, **d'instaurer une interdiction d'emploi des suppléants en tant que collaborateur parlementaire**. Une telle interdiction ne pourra être envisagée que dans le cadre d'une réflexion plus générale sur le statut de suppléant.

IV. LE DÉONTOLOGUE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Créé en 2011, le déontologue de l'Assemblée nationale a vu son rôle, ses missions et sa place évoluer profondément. Comme souligné par Mme Agnès Roblot-Troizier lors de son audition, le déontologue de l'Assemblée nationale a fait l'objet d'une « *révolution qualitative et quantitative* » à la suite des lois du 15 septembre 2017. Une révolution « *qualitative* » d'une part, en raison de son rôle désormais double, à la fois de conseiller mais également d'autorité de contrôle⁽¹⁾, et une révolution « *quantitative* » d'autre part, en lien avec l'augmentation importante du nombre de saisines dont il fait l'objet⁽²⁾. Mme Agnès Roblot-Troizier et M. Christophe Pallez, son successeur et actuel Déontologue, ont chacun fait part à vos rapporteurs de plusieurs propositions, ayant pour objet d'améliorer l'action du Déontologue.

En premier lieu, le Déontologue actuel recommande d'envisager un « *renfort de deux équivalents temps plein (ETP), par exemple un administrateur-adjoint et un assistant de direction et de gestion* ». Actuellement, son équipe dispose de 10 ETP (une conseillère cheffe de division, deux administrateurs, deux administratrices-adjointes, trois assistants de direction et de gestion et une agente). Dans la mesure où vos rapporteurs proposent d'externaliser le contrôle des frais de mandat (cf. *infra*), il ne leur paraît pas pertinent, de ce point de vue, d'envisager une telle évolution.

En deuxième lieu, Mme Agnès Roblot-Troizier recommandait, à l'occasion de son audition, de **transformer le Déontologue en une Commission de déontologie, composée de trois personnalités indépendantes** (universitaires, magistrats honoraires, avocats, déontologues issus d'entreprises, *etc.*), qui fonctionnerait de manière collégiale. Cette recommandation dépasse toutefois le champ de l'évaluation conduite dans le cadre du présent rapport.

Enfin, aux termes de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, le « *déontologue est consulté sur les règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts ainsi que sur le code de déontologie des députés et le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts. Il donne également un avis sur le régime de prise en charge des frais de mandat ainsi que sur la liste des frais éligibles* ». Le même article prévoit que le Bureau définit les conditions dans

(1) Voir par exemple l'article 4 septies de l'ordonnance du 17 novembre 1958 créé par la loi du 15 septembre 2017 : « Le bureau de chaque assemblée définit les conditions dans lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire peut demander communication, aux membres de l'assemblée concernée, d'un document nécessaire à l'exercice de ses missions. »

(2) 445 sollicitations entre le 16 avril 2014 et le 19 juin 2017, 1 467 sollicitations entre le 20 juin 2017 et le 31 octobre 2018, et 1 919 sollicitations entre le 1^{er} novembre 2018 et le 31 octobre 2020.

lesquelles les avis rendus en application de ces dispositions sont rendus publics. Un choix différent a été fait au Sénat, l'article 91 *septies* du Règlement du Sénat prévoyant que « *sauf décision contraire du Bureau, le comité [de déontologie] assure la publication des avis rendus, en application du présent article selon des modalités excluant le risque d'identification des personnes qui y sont mentionnées* ». Mme Agnès Roblot-Troizier regrette que les Questeurs, *a minima* ne transmettent pas systématiquement ces avis au Bureau et *a maxima* qu'ils ne soient pas rendus publics. Dans son dernier rapport d'activité ⁽¹⁾, elle indique avoir, dans le cadre de la révision de l'arrêté relatif aux frais de mandat décidée par le Bureau de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2020, formulé des propositions dans « *un avis dont elle regrette qu'il n'ait pas été publié, ni même porté in extenso à la connaissance des membres du Bureau* » ⁽²⁾. Plus généralement, « ***aucun des avis rendus par la Déontologue après la réforme du Règlement, qu'il s'agisse de celui relatif à la réforme du code de déontologie ou de ceux relatifs à la modification de l'arrêté du Bureau relatif aux frais de mandat des députés n'a fait l'objet d'une publicité. Rien ne permet au demeurant de s'assurer que les membres du Bureau aient bien eu connaissance de ces avis avant de délibérer*** » ⁽³⁾.

Elle recommande de prévoir **un régime de principe de publicité de ces avis, auquel le Bureau pourrait déroger au cas par cas**. Dans la mesure où ces avis intéressent l'ensemble des députés, vos rapporteurs souscrivent pleinement à cette recommandation.

Proposition n° 23 : prévoir que les avis généraux du déontologue de l'Assemblée nationale sont publics, sauf si le Bureau s'oppose à cette publicité par décision explicite.

Niveau de norme : Règlement de l'Assemblée nationale.

(1) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2020 : le temps de l'appropriation des réformes déontologiques à l'Assemblée nationale, 2021.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

PARTIE III : UNE EXIGENCE DE TRANSPARENCE RÉAFFIRMÉE

La transparence des responsables publics se trouve au cœur des moyens permettant de conforter la confiance des citoyens dans la vie politique ; elle a donc logiquement occupé une place centrale dans les lois du 15 septembre 2017. Les obligations déclaratives concernant la Présidence de la République ont été renforcées, tandis que celles intéressant les autres responsables publics ont connu d'importantes évolutions, qu'il conviendrait d'approfondir. S'agissant plus particulièrement du Parlement, les frais de mandat des députés et sénateurs ont fait l'objet d'une modernisation opportune, tandis que la pratique dite de la « réserve parlementaire » a été supprimée.

I. LE RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE CONCERNANT LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE

A. LA NOUVELLE OBLIGATION DÉCLARATIVE DES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

L'article 1^{er} de la loi organique du 15 septembre 2017 modifie la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel afin de prévoir que les candidats à l'élection présidentielle remettent au Conseil constitutionnel une déclaration d'intérêts et d'activités.

Contenu de la déclaration d'intérêts et d'activités des candidats à l'élection présidentielle

L'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précise que la déclaration d'intérêts et d'activités doit être conforme aux dispositions de l'article L.O. 135-1 du code électoral, exception faite des informations mentionnées au 10° du III (« les noms des collaborateurs parlementaires ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux »).

La déclaration d'intérêts et d'activités porte dès lors sur les éléments suivants :

- les **activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection** ;
- les **activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années** ;
- les **activités de consultant exercées à la date de l'élection et au cours des cinq dernières années** ;
- les **participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'élection ou lors des cinq dernières années** ;
- les participations financières directes **dans le capital** d'une société à la date de l'élection, ainsi que les participations directes ou indirectes qui confèrent **le contrôle** d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil ;
- les activités professionnelles exercées à la date de l'élection **par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin** ;
- l'exercice de **fonctions bénévoles** susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
- les **autres fonctions et mandats électifs** exercés à la date de l'élection ;
- les activités professionnelles ou d'intérêt général, **même non rémunérées**, que le candidat envisage de conserver durant l'exercice de son mandat.

Cette disposition a été introduite en première lecture au Sénat ⁽¹⁾.

Les déclarations d'intérêts et d'activités remises par les candidats sont transmises à la HATVP, qui les rend publiques au moins quinze jours avant le premier tour du scrutin.

L'élection présidentielle de 2022 **permettra, pour la première fois, l'application de cette disposition.**

B. LE CONTRÔLE DE L'ÉVOLUTION DU PATRIMOINE DU PRÉSIDENT PENDANT LE MANDAT

Depuis les « lois de transparence » de 1988 ⁽²⁾, tous les candidats à l'élection présidentielle sont astreints au dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale, à peine de nullité de la candidature. De même, tous les candidats prennent

(1) Amendement n° 31 rect. bis, M. Marie et cosignataires.

(2) Loi organique n° 88-226 et loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique.

l'engagement, en cas d'élection, de déposer avant l'expiration du mandat une nouvelle déclaration de situation patrimoniale, publiée au *Journal officiel*.

La loi organique du 15 septembre 2017 a **complété ce dispositif**.

En effet, comme précisé dans l'étude d'impact du projet de loi organique, « *au regard des exigences de probité et d'intégrité qui pèsent sur le Président de la République, l'information des citoyens sur les variations du patrimoine de celui-ci durant son mandat est fondamentale* ».

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi organique du 15 septembre 2017, la HATVP a désormais la possibilité d'**émettre un avis public sur l'évolution du patrimoine du Président de la République**. En effet, trente jours après le dépôt de la déclaration de situation patrimoniale remise à l'issue des fonctions (six mois au plus tôt et cinq mois au plus tard avant l'expiration du mandat), celle-ci est rendue publique et la HATVP peut assortir cette publication d'un **avis**.

Par ce dernier, la HATVP « *apprécie, après avoir mis l'intéressé à même de présenter ses observations, la variation de la situation patrimoniale entre le début et la fin de l'exercice des fonctions présidentielles telle qu'elle résulte des déclarations, des observations que le déclarant a pu lui adresser ou des autres éléments dont elle dispose* »⁽¹⁾.

S'il est trop tôt pour évaluer l'application de cette disposition⁽²⁾, le double renforcement de l'information sur l'évolution du patrimoine du Président de la République et des prérogatives de la HATVP constitue **une avancée salubre**, sur laquelle rien ne justifie de revenir. Il apparaît difficile, à l'inverse, à cadre constitutionnel inchangé, d'élargir le champ de l'avis de la HATVP. En effet, les dispositions issues de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, prévoyant un contrôle par la HATVP⁽³⁾ des informations inscrites dans la déclaration de situation patrimoniale, avaient été censurées par le Conseil constitutionnel, au motif qu'elles risquaient d'altérer le processus électoral en portant atteinte à l'égalité devant le suffrage⁽⁴⁾.

De même, le délai retenu de remise de la déclaration (entre 5 et 6 mois avant l'expiration du mandat⁽⁵⁾), et par conséquent celui de la publication de l'avis, **limitent toute atteinte à l'égalité devant le suffrage** dans le cas où le Président de la République se présenterait à sa propre succession.

(1) Article 3 de la loi n° 62-1 292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

(2) Elle sera mise en œuvre pour la première fois au début de l'année 2022. M. Didier Migaud, président de la HATVP, a rappelé à vos rapporteurs lors de son audition que la HATVP recevrait la déclaration de situation patrimoniale du Président de la République actuel, M. Emmanuel Macron, entre le 13 novembre et le 13 décembre 2021, et que la HATVP rendrait un avis sur l'évolution du patrimoine en janvier 2022.

(3) L'article 9 du projet de loi organique prévoyait que la HATVP pourrait « assortir cette publication de toute appréciation qu'elle estime utile quant à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la sincérité de la déclaration ».

(4) Décision n° 2013-675 du 9 octobre 2013.

(5) Article 3 de la loi du 6 novembre 1962.

II. LA MODERNISATION DU SYSTÈME ET DU CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT DES PARLEMENTAIRES

A. UN NOUVEAU SYSTÈME DE FRAIS DE MANDAT

L'article 20 de la loi du 15 septembre 2017 a **supprimé l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)**, montant forfaitaire destiné à couvrir les frais liés à l'exercice des fonctions parlementaires, sur laquelle les citoyens ont pu « *porter un regard soupçonneux* »⁽¹⁾. Cette indemnité pouvait « *servir par exemple à acheter (ou à rembourser un emprunt) puis revendre une permanence et le parlementaire de bénéficier d'une plus-value éventuelle. [...]. En effet, l'utilisation de l'IRFM affranchie de l'impôt, étant réputée conforme à son objet, ne [pouvait] donner lieu à aucune vérification de l'administration* »⁽²⁾.

Cet article a ainsi inscrit dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 que « *le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, définit le régime de prise en charge des frais de mandat et arrête la liste des frais éligibles* »⁽³⁾.

Il permet le recours à trois types de prise en charge des frais de mandat :

- une prise en charge directe ;
- un remboursement sur présentation de justificatifs ;
- le versement d'une avance par l'assemblée dont les parlementaires sont membres, dans la limite de plafonds déterminés par le Bureau.

1. Le système mis en place au Sénat

Conformément à l'article 20 de la loi du 15 septembre 2017, le bureau du Sénat a fixé un nouveau régime de prise en charge des frais engagés par les sénateurs⁽⁴⁾, en application depuis le 1^{er} janvier 2018.

Le dispositif ainsi mis en place retient deux modalités de prise en charge des frais de mandat :

– le **paiement direct** par le Sénat de certaines prestations : frais de transport, affranchissement, taxis parisiens, téléphonie, dans la limite de plafonds définis ;

– le versement de **quatre avances distinctes** aux sénateurs : une avance « générale » versée mensuellement et adaptée à la situation particulière des

(1) *Étude d'impact du projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique*, 14 juin 2017.

(2) *Ibid.*

(3) *Article 4 sexies.*

(4) *Arrêté n° 2017-272 du Bureau du Sénat du 7 décembre 2017.*

sénateurs ultramarins ou représentant les Français établis hors de France ⁽¹⁾, une avance pour les dépenses informatiques ou bureautiques ⁽²⁾, une avance au titre de l'hébergement parisien ⁽³⁾, et une avance au titre des obligations de représentation des sénateurs exerçant des fonctions particulières ⁽⁴⁾ (vice-présidents, questeurs, présidents de commission, rapporteurs généraux de commission, *etc.*)

L'arrêté mentionné *supra* précise également quels sont les grands principes auxquels les sénateurs sont soumis (le caractère raisonnable des dépenses, l'absence d'enrichissement personnel ne pouvant résulter de ces dispositions, *etc.*)

Les sénateurs doivent **déclarer leurs dépenses au titre des avances sur l'application informatique prévue à cet effet**, dénommée « Julia ». Cette dernière a été développée en interne et fonctionne sur ordinateur, tablette et smartphone. Elle comporte plusieurs fonctionnalités : la déclaration des frais, la mise à disposition d'un tableau de bord permettant le suivi des avances reçues et des dépenses réalisées, l'accès à un historique des dépenses déclarées et de leur justificatif et à un coffre-fort permettant de déposer des documents dont l'incidence est récurrente (loyer de permanence, acquisition de véhicule, *etc.*). Il existe 10 catégories de dépenses dans le référentiel et les dépenses doivent être déclarées selon une périodicité régulière, au plus tard le 15 janvier de l'année qui suit l'exercice clos.

Un « guide pratique des frais de mandat des sénateurs », daté de septembre 2020, est mis à disposition des sénateurs sur le site internet du Sénat.

2. Le système mis en place à l'Assemblée nationale

En application des dispositions de la loi du 15 septembre 2017, le bureau de l'Assemblée nationale a adopté un arrêté, le 29 novembre 2017 ⁽⁵⁾ qui détermine la liste des frais admis. L'article 1^{er} de cet arrêté précise les principes généraux entourant la liste des frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale et énumère la liste des dépenses insusceptibles d'être prises en charge. Il prévoit notamment, comme celui du Sénat, que ces dépenses doivent avoir un « *caractère raisonnable* ».

L'Assemblée nationale a fait le choix de mettre en place **un triple système, incluant des remboursements, des prises en charge directes et une avance.**

(1) Son montant s'élève à 5 900 euros mensuels ; celui-ci est majoré de 340 euros pour les sénateurs ultramarins et de 2 275 euros pour les représentants des Français établis hors de France.

(2) Son montant s'élève à 3 000 euros versés au début du mandat et à 1 000 euros en début de chaque exercice civil.

(3) Son montant s'élève à 1 200 euros mensuels.

(4) Son montant s'élève à 675 euros mensuels.

(5) L'arrêté n° 12/XV.

Pour chacune des grandes catégories de dépenses (hébergement et repas, déplacements, formation, *etc.*), l'arrêté mentionné *supra* détermine la liste des frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur justificatifs et ceux imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat ⁽¹⁾.

Le recours à un expert-comptable, pour tenir et vérifier le relevé des frais, est remboursé sur justificatif par l'Assemblée nationale. Le recours à un expert-comptable est obligatoire pour les frais engagés depuis le 1^{er} janvier 2019 ⁽²⁾.

Depuis avril 2021, une « foire aux questions » (FAQ) a été mise en ligne sur l'intranet des députés pour mieux faire connaître la liste des dépenses éligibles. L'annexe n° 3 du dernier rapport d'activité du Déontologue ⁽³⁾ contient en outre un grand nombre d'éléments permettant d'informer les parlementaires sur l'usage autorisé de leur avance mensuelle de frais de mandat.

B. DES MODALITÉS DE CONTRÔLE RENFORCÉES

D'après l'article 4 *sexies* de l'ordonnance de 1958, dans sa rédaction modifiée par l'article 20 de la loi du 15 septembre 2017, : « *le bureau de chaque assemblée détermine également les modalités selon lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire contrôle que les dépenses donnant lieu aux prises en charge directes, remboursements et avances [...] correspondent à des frais de mandat* » ⁽⁴⁾.

1. Les modalités de contrôle au Sénat

Les **biens et les services pris en charge directement par le Sénat** « *ne font pas l'objet d'un contrôle* » ⁽⁵⁾. Le Comité de déontologie peut toutefois solliciter du Conseil de Questure la transmission d'informations relatives à ces dépenses pour faciliter sa mission.

Le **Comité de déontologie parlementaire assure en revanche, conformément à la loi, le contrôle des dépenses imputées sur les avances**. Les opérations de contrôle débutent postérieurement à l'apurement annuel des dépenses engagées et sont définies et conduites par le Comité de déontologie qui établit un programme avant le 15 mars qui suit l'exercice clos. Le Comité veille à ce que chaque sénateur fasse l'objet d'un examen au cours de son mandat.

(1) Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'avance mensuelle de frais de mandat s'élève à 5 373 euros.

(2) Arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, complété par l'article 2 de l'arrêté du Bureau n° 20/XV.

(3) Annexe n° 3 – Tableau de synthèse des conditions d'utilisation de l'avance de frais de mandat (AFM).

(4) En application de l'article 190 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, cet article précise également que « Le bureau détermine (...) les modalités selon lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire contrôle les dépenses qui ont été engagées au titre de l'indemnité représentative de frais de mandat, dans les quatre années suivant l'année d'engagement de ces dépenses ».

(5) Arrêté n° 2017-272 du bureau du Sénat.

Comme prévu par l'article 18 de l'arrêté n° 2017-272, le Comité de déontologie **peut se faire assister par une expertise extérieure mise en œuvre par un organisme tiers**. Le Sénat a, en application de cette disposition, recours au **Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables**, dans les conditions définies par une convention tripartite signée le 6 juin 2018. À l'occasion de son audition par vos rapporteurs, M. Arnaud Bazin, sénateur et président du Comité de déontologie parlementaire, a indiqué à vos rapporteurs que les sénateurs étaient contrôlés par entre 30 et 35 experts-comptables, appartenant à deux cabinets distincts ⁽¹⁾. Le Conseil supérieur et le Comité de déontologie interviennent respectivement dans un deuxième et un troisième temps. M. Arnaud Bazin a également précisé que ce contrôle, réalisé par des « *tiers de confiance* », était bien accepté par les sénateurs.

Concrètement, le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables procède à la sélection de ses membres pour l'assister dans la conduite des opérations de contrôle qui lui sont confiées par le Comité de déontologie. Deux modalités de contrôle coexistent ⁽²⁾ :

– le contrôle **approfondi** de sénateurs sélectionnés selon un tirage aléatoire conforme à la représentation proportionnelle des groupes politiques et des sénateurs n'appartenant à aucun groupe politique, et de sénateurs désignés selon un tirage aléatoire parmi les sénateurs non contrôlés au titre de la première sélection. Chaque sénateur doit être soumis au moins une fois à un contrôle approfondi avant le terme de son mandat. Ce type de contrôle comporte des vérifications de justificatifs pour chacune des catégories de frais de mandat et est effectué sur la base d'un échantillon représentant 40 à 60 % du total annuel des frais de mandat du sénateur ;

– le contrôle **transversal** des frais de mandat des sénateurs non soumis au contrôle approfondi : le contrôleur procède à des sondages qui lui permettent de contrôler 20 à 30 % du total annuel des frais de mandat.

NOMBRE DE SÉNATEURS CONTRÔLÉS AU TITRE DE CHAQUE TYPE DE CONTRÔLE

Année contrôlée	Contrôle approfondi	Contrôle transversal
2018	104	251
2019	109	245

Source : rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2019–2020.

D'après le Comité de déontologie parlementaire, ces modalités de sélection ont démontré leur « **robustesse en vue de satisfaire les exigences réglementaires** : garantir un contrôle approfondi des justificatifs annuels de chaque sénateur au moins une fois avant le terme normal de son mandat et assurer en permanence un

(1) Les cabinets La compagnie fiduciaire et Crowe-Avvens, comme indiqué dans le rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2018–2019.

(2) Référentiel de contrôle des frais de mandat des sénateurs, créé par la décision n° CDP/2018-4 du 16 octobre 2018 du Comité de déontologie parlementaire et modifié par les décisions n° CDP/2020-1 du 29 janvier 2020 et n° CDP/2021-1 du 3 février 2021 du Comité de déontologie parlementaire.

aléa suffisant pour que le type de contrôle auquel les justificatifs du sénateur sont soumis demeure imprévisible »⁽¹⁾.

Au terme de ces opérations, une réunion de restitution des difficultés relevées a lieu au cours des mois de mai ou juin de l'année du contrôle. Le cas échéant après échange avec le sénateur concerné, le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables remet au Comité de déontologie un document précisant, pour chaque sénateur, les suspicions d'irrégularités, observations ou recommandations. Il lui remet également un rapport général.

Lorsque le Comité constate une irrégularité, il en informe le sénateur intéressé et lui donne la possibilité d'être entendu et de formuler des observations écrites. Si le sénateur le demande, il est entendu par le Comité.

Le Comité de déontologie parlementaire établit la liste des sénateurs dont l'examen de la situation a révélé des erreurs d'imputation ou des irrégularités. Cette liste est **communiquée au Président du Sénat et aux Questeurs.** En cas d'imputation d'une somme non justifiée, le sénateur doit la rembourser sur ses deniers propres. Le Président du Sénat peut demander au Comité un nouvel examen de la situation d'un sénateur ; il peut également saisir le Bureau du Sénat du cas d'un sénateur.

2. Les modalités de contrôle à l'Assemblée nationale

Aux termes de l'arrêté n° 12/XV du Bureau de l'Assemblée nationale du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés, **le contrôle des frais de mandat directement pris en charge par l'Assemblée nationale ou remboursés sur justificatifs est assuré par les services de l'Assemblée nationale, sous l'autorité des questeurs.** Ces derniers ordonnent les dépenses. Après liquidation de la dépense, le Déontologue peut exercer tout contrôle sur celle-ci et se faire communiquer toute pièce justifiant sa prise en charge.

Le contrôle des autres frais de mandat, ceux pris en charge au moyen de l'avance versée mensuellement aux députés, est exercé par le Déontologue.

Ce second contrôle emprunte deux modalités

- en fin d'exercice annuel, sur l'ensemble des comptes du député ;
- en cours d'exercice, à tout moment, sur des dépenses imputées par le député sur son avance de frais.

S'agissant du contrôle annuel, il est organisé *« de sorte que tout député soit contrôlé au moins une fois au cours d'une même législature, de manière aléatoire, par sondage ou échantillon d'une ampleur suffisante pour être considéré*

(1) Rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2019–2020.

comme significatif »⁽¹⁾. Le choix du tirage au sort afin de constituer l'échantillon des députés faisant l'objet d'un contrôle annuel s'explique selon le Déontologue, par « *le nombre limité des fonctionnaires de la division de la déontologie* »⁽²⁾. En pratique, le tirage au sort est effectué au plus tard le 15 février suivant l'année contrôlée, à partir de la liste des députés en fonction au 31 décembre de l'année contrôlée, dont sont exclus, d'une part, les députés qui ont déjà fait l'objet d'un contrôle annuel au cours de la législature, et, d'autre part, les députés dont le mandat a cessé au cours de l'année considérée⁽³⁾. En 2019, 144 députés ont été tirés au sort pour faire l'objet d'un contrôle au titre de l'année 2018 ; en 2020, 145 autres députés l'ont été au titre de l'exercice 2019.

S'agissant du contrôle en cours d'exercice, le tirage au sort est effectué au cours de l'année considérée, à la demande du Déontologue et dans un délai de trois semaines au plus tard suivant sa demande. Le tirage est effectué à partir de la liste des députés en fonction au 1^{er} janvier de l'année considérée, à laquelle sont ajoutés les députés entrés en fonction entre le 1^{er} janvier de l'année considérée et la date de la réunion au cours de laquelle a lieu le tirage au sort. Il était prévu que 50 députés soient tirés au sort en 2019, en 2020, en 2021 et en 2022⁽⁴⁾. Cependant, les retards pris dans le cadre des contrôles lors des années 2019 et 2020 **n'ont pas permis la réalisation de ce contrôle**. Comme souligné par le Déontologue dans sa contribution écrite « *l'année 2021 étant la première année où ce contrôle pourra être effectué, le recul manque pour en apprécier l'efficacité* ».

En mai 2018, les Questeurs ont sollicité la Commission nationale des commissaires aux comptes pour élaborer un référentiel de contrôle des frais de mandat. Sur le fondement d'une convention conclue le 30 juillet 2018, la Commission a établi un référentiel de contrôle, de nature à définir une méthodologie permettant de s'assurer du respect des exigences fixées par l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2019 relatif aux frais de mandat des députés et de garantir que chaque député soit traité à l'identique. Dans la pratique, le contrôle consiste à rechercher, pour chaque dépense, si celle-ci a une trace dans le relevé bancaire du compte consacré à l'AFM, si elle est éligible au regard de l'arrêté, si une pièce justificative lui est associée, si elle paraît raisonnable, si elle n'a pas fait l'objet d'un remboursement par un service de l'Assemblée et si, enfin, elle fait l'objet d'une imputation correcte dans le tableau de suivi des dépenses.

En cas **de manquement constaté par le Déontologue aux règles**, le député peut contester le projet de conclusion du Déontologue auprès de ce dernier dans un délai de 21 jours francs à compter de sa réception. Le Déontologue transmet au Bureau (de manière anonyme), les contestations auxquelles il ne souhaite pas faire droit et les motifs de sa position. La délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député examine les contestations et se prononce sur l'éligibilité des

(1) Arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017.

(2) Contribution écrite du Déontologue.

(3) Arrêté du Bureau n° 61/XV du 30 janvier 2019.

(4) Ibid..

dépenses ou fait rapport au Bureau si elle le juge nécessaire. La délégation du Bureau informe le Déontologue des décisions prises. Ce dernier procède ensuite au réexamen des projets de conclusions de l'ensemble des députés contrôlés au titre de l'exercice en cause, compte tenu des décisions qui lui ont été communiquées et notifie ensuite aux députés contrôlés les conclusions définitives ⁽¹⁾.

C. UN BILAN DU NOUVEAU SYSTÈME DE FRAIS DE MANDAT GLOBALEMENT POSITIF

1. Un bilan globalement positif

a. S'agissant du système de prise en charge des frais de mandat

Comme souligné par le Déontologue dans sa contribution écrite aux travaux de la mission, « *le nouveau système mis en œuvre à la suite des lois confiance de 2017 a permis une très nette amélioration des garanties apportées quant à l'usage des fonds publics au titre des frais de mandat* ».

À l'Assemblée nationale, **61,6 %** des députés ayant répondu à la consultation conduite par vos rapporteurs **considèrent que le système actuel de prise en charge des dépenses liées à l'exercice du mandat est satisfaisant. 67,2 %** d'entre eux estiment que la liste des dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'avance pour frais de mandat est **adaptée**.

La **principale critique adressée par les députés sur le système des frais de mandat porte sur sa complexité**. Dans leur contribution écrite, les Questeurs soulignent également que le « *dispositif est effectivement complexe et souvent mal compris. Par exemple, les dépenses de taxi peuvent faire l'objet d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur justificatifs ou d'une prise en charge par l'AFM* ». Vos rapporteurs ont entendu ces remarques mais considèrent qu'une réforme de grande ampleur consistant à fusionner les différents modes de prise en charge, qui aurait pour conséquence une augmentation apparente de l'avance pour frais de mandat, qui deviendrait l'unique moyen de prise en charge des frais de mandat, risquerait de ne pas être comprise par les citoyens. Comme précisé par les Questeurs, la réflexion sur la fusion des enveloppes « *se poursuit et pourra être proposée au Collège des Questeurs lors de la prochaine législature* » ⁽²⁾.

b. S'agissant des modalités de contrôle des frais de mandat

« *Le système adopté par l'Assemblée nationale, comme celui adopté par le Sénat, permet bien de contrôler en pratique l'usage fait par les députés de leur frais de mandat* » ⁽³⁾ d'après le déontologue de l'Assemblée nationale. Pour le Collège des Questeurs, « *la réforme est un succès et représente une véritable*

(1) Arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017.

(2) Contribution écrite.

(3) Contribution écrite.

révolution par rapport aux pratiques précédentes. Les députés n'avaient alors aucun compte à rendre concernant l'utilisation de leurs frais de mandat. Cette époque est heureusement révolue ».

À l'Assemblée nationale, la campagne de contrôle de l'année 2018 a été jugée « *chaotique* » par Mme Agnès Roblot-Troizier, Déontologue alors en exercice. En cause, principalement, une insuffisance de moyens humains et une acculturation alors encore imparfaite des parlementaires aux exigences déontologiques. Le contrôle de l'année suivante s'est déroulé dans des conditions correctes et selon l'actuel Déontologue, M. Christophe Pallez, « *la campagne de contrôle 2020 [...] semble confirmer cette nette amélioration* ». Les dossiers traités en 2020 sont semble-t-il mieux présentés et plus rigoureusement tenus qu'en 2018 et 2019. Le Déontologue en conclut qu'il « *ne semble pas souhaitable de faire évoluer fondamentalement les modes de contrôle* » ⁽¹⁾.

Dans leur contribution écrite aux travaux de la mission, les Questeurs saluent également le fait que le Déontologue soit amené, dans l'exercice de son contrôle, à formuler des propositions d'évolution de la liste des dépenses éligibles qu'il soumet au Collège des Questeurs, pour adoption par le Bureau. Cette procédure « *a permis plusieurs évolutions de l'arrêté, la dernière datant de janvier 2021, autorisant notamment la prise en charge sur l'AFM des actions de renforcement de la cohésion des équipes (teambuilding)* ». Cette méthode « *permet de se situer au plus près des besoins des députés et d'identifier les évolutions concrètes nécessaires* » ⁽²⁾.

52,8 % des députés ayant pris part à la consultation estiment que le contrôle opéré par le Déontologue et le Bureau sur les frais de mandat est approprié. Certains regrettent toutefois la « *lourdeur administrative* » des modalités de contrôle et formulent des critiques sur les demandes de justificatif concernant des montants jugés « *dérisoires* ».

2. Les évolutions proposées

Pour l'Assemblée nationale, vos rapporteurs formulent les propositions d'amélioration suivantes.

a. Assurer une meilleure connaissance de la part des députés et des collaborateurs de la liste des dépenses prises en charge au titre de l'avance

Comme indiqué *supra*, une FAQ a été mise en ligne sur l'intranet des députés et l'annexe n° 3 du dernier rapport d'activité de Mme Agnès Roblot-Troizier contient des informations sur l'usage de l'AFM.

(1) Contribution écrite.

(2) Contribution écrite.

Il est indéniable qu'un certain temps est nécessaire pour que la liste des dépenses prises en charge soit bien connue des députés et parfaitement intégrée. Les rapporteurs appellent toutefois à profiter du début de la prochaine législature **pour diffuser plus largement la liste**, auprès des députés comme des collaborateurs, et à faire un important **effort de pédagogie**.

Proposition n° 24 : assurer une meilleure diffusion de la liste des dépenses prises en charge au titre de l'avance de frais de mandat.

Niveau de norme : bonne pratique

b. Rendre obligatoire le recours à une application centralisée permettant d'inscrire toutes les dépenses et leurs justificatifs

Une application est d'ores et déjà proposée aux députés depuis le 1^{er} janvier 2019 : il s'agit de l'application « Jenji ». Toutefois, son usage est **facultatif** et selon Mme Agnès Roblot-Troizier, très peu de députés l'utilisent : « *sur la campagne portant sur l'exercice 2019, seulement 6 députés y ont eu recours* »⁽¹⁾. Cet usage limité peut s'expliquer par l'existence, depuis le 1^{er} janvier 2019, d'une obligation de recourir à un expert-comptable. Ces derniers disposant de leur propre application, ils sont souvent réticents à en changer et demandent qu'un système de passage entre leur application et « Jenji » soit mis en place.

Mme Agnès Roblot-Troizier appelle dans son dernier rapport d'activité à « *rendre obligatoire le recours à une application centralisée pour l'enregistrement des dépenses* »⁽²⁾. Elle explique notamment que le **travail de contrôle du Déontologue s'en trouverait grandement facilité**, dans la mesure où tous les dossiers seraient présentés de la même façon et facilement exploitables. De la même manière, cette **évolution faciliterait la tâche des députés eux-mêmes**, dont les dossiers seraient constitués plus aisément et plus rapidement.

Ces **arguments ont convaincu vos rapporteurs**. La question de la mise en place d'un système facilitant le passage de l'application utilisée par les experts-comptables à « Jenji » doit ainsi être étudiée.

Proposition n° 25 : rendre obligatoire pour les députés l'enregistrement de toutes leurs dépenses et de tous leurs justificatifs dans une application centralisée.

Niveau de norme : arrêté du bureau de l'Assemblée nationale

c. Faire appel à des experts-comptables pour le contrôle des dépenses

Les rapporteurs recommandent que la procédure de contrôle fasse intervenir des experts-comptables. Cette réforme, inspirée de la pratique du Sénat, a été **appelée de ses vœux par Mme Agnès Roblot-Troizier**, dans son dernier rapport

(1) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2020, précité.

(2) Ibid.

d'activité et à l'occasion de son audition par vos rapporteurs. En effet, à l'Assemblée nationale, le choix a été fait de faire appel à des ressources internes pour assurer le contrôle des frais de mandat, cette modalité de contrôle ayant semblé plus sûre aux députés. Comme souligné par Mme Agnès Roblot-Troizier, « *ce n'était pas [le choix] qui était fait dans le projet d'arrêté initialement soumis au Bureau* »⁽¹⁾.

Cette évolution présenterait plusieurs avantages :

– **limiter la durée du contrôle à quelques mois**, à l'instar du Sénat, dans la mesure où le choix d'un contrôle en interne ne permet aujourd'hui pas, au regard des moyens humains consacrés à cette tâche, d'assurer le contrôle aussi rapidement⁽²⁾ ;

– faire intervenir un « **tiers de confiance** » disposant d'un regard extérieur au sein d'une procédure pour l'instant strictement interne à l'Assemblée nationale ;

– **décharger les fonctionnaires de la division de la déontologie** d'une part importante de leur travail, ce qui permettrait de les redéployer sur d'autres tâches, en envisageant par exemple un apurement annuel⁽³⁾ de l'avance de frais de mandat ;

– en matière « d'apparence », elle serait source d'une plus grande confiance.

Proposition n° 26 : faire appel à des experts-comptables pour assurer le contrôle des dépenses imputées sur l'avance de frais de mandat.

Niveau de norme : arrêté du bureau de l'Assemblée nationale

d. Clarifier les modalités de communication entre le Déontologue et les députés

Dans son dernier rapport d'activité, Mme Agnès Roblot-Troizier a réclamé une **clarification des modalités de communication avec les députés**. En effet, le choix a été fait d'adresser les courriers informant les députés qu'ils feront l'objet d'un contrôle ainsi que les projets de conclusions et les conclusions par la voie postale, à leur domicile. Les demandes de précision ont en revanche été adressées par courriel lorsque les députés le souhaitaient, sur l'adresse indiquée à la division de la déontologie. Comme elle le souligne « *la mise en place d'une messagerie privée destinée aux échanges confidentiels aurait dû permettre de simplifier les échanges et de les rendre plus fluides* »⁽⁴⁾.

(1) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2020, précité.

(2) Ibid.

(3) L'apurement consiste à reprendre sur le versement des avances futures le montant des avances passées non utilisé.

(4) Agnès Roblot-Troizier, Rapport d'activité 2020, précité.

Proposition n° 27 : mettre en place une messagerie privée destinée aux échanges confidentiels entre le Déontologue et les députés.

Niveau de norme : bonne pratique

III. LA SUPPRESSION DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE

A. UNE SUPPRESSION QUI, DANS SON PRINCIPE, CONTINUE DE FAIRE DÉBAT

1. Le fonctionnement et la suppression de la réserve parlementaire

Mise en place à partir de 1973 à l'Assemblée nationale et de 1989 au Sénat, la pratique dite de la réserve parlementaire ne reposait sur aucun fondement juridique. Le dispositif fonctionnait en plusieurs temps :

– lors de l'année n-1, l'enveloppe globale de la réserve parlementaire faisait l'objet d'un accord entre le Gouvernement et les deux assemblées ;

– à l'automne de l'année n-1, les groupes parlementaires recueillaient les propositions de subventions de leurs membres et les notifiaient à la commission des finances de leur assemblée, chargée de contrôler l'exhaustivité des informations transmises et le respect de l'enveloppe globale ;

– lors de l'examen du projet de loi de finances pour l'année n, l'inscription des crédits s'effectuait par voie d'amendement gouvernemental ;

– enfin, l'exécution de ces crédits était réalisée par les différents ministères en conformité avec les intentions des parlementaires.

L'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dans sa version modifiée par l'article 11 de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, a renforcé le contrôle opéré sur cette pratique, en prévoyant que devait être jointe aux projets de loi de règlement la liste des subventions versées sur proposition du Parlement (en indiquant notamment pour chaque subvention versée le nom du bénéficiaire, le montant, la nature du projet financé, *etc.*). De surcroît, à partir de 2013 pour l'Assemblée nationale et de 2014 pour le Sénat, les deux chambres ont publié sur leur site internet la liste des subventions versées au titre de la réserve parlementaire, en *open data*.

**PRINCIPAUX ÉLÉMENTS CHIFFRÉS SUR LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE
(POUR L'ANNÉE 2016)**

Réserve parlementaire de l'Assemblée nationale	Réserve parlementaire du Sénat
Montant global : 81 millions d'euros	Montant global : 53,3 millions d'euros
16 546 subventions	7 342 subventions
Montant moyen des subventions versées : 4 898 euros	Montant moyen des subventions versées : 7 261 euros
51 % du montant de la réserve parlementaire a été consacré aux associations et 49 % aux collectivités territoriales	19 % du montant de la réserve parlementaire a été consacré aux associations et 81 % aux collectivités territoriales

Source : Rapports de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur les projets de loi pour la régulation de la vie publique, Mme Yaël Braun-Pivet, XV^e législature, n^{os} 105 et 106, 20 juillet 2017.

Les crédits ouverts en loi de finances pour 2017⁽¹⁾ pour la réserve parlementaire s'élevaient à 146 millions d'euros, dont 89,7 millions d'euros pour l'Assemblée nationale et 56,3 millions d'euros pour le Sénat.

L'article 14 de la loi organique du 15 septembre 2017 a supprimé la pratique de la réserve parlementaire. Son premier alinéa dispose en effet : « *Il est mis fin à la pratique dite de la réserve parlementaire, consistant en l'ouverture de crédits en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d'opérations déterminées.* »

2. Une suppression qui, quatre ans plus tard, continue de faire débat

Le bilan de la suppression de la réserve parlementaire a largement divisé les députés ayant répondu à la consultation conduite par vos rapporteurs. À la question, « *quelles conséquences la suppression de la "réserve parlementaire" a-t-elle eues sur votre manière d'exercer votre mandat, et sur le tissu associatif et les collectivités locales de votre circonscription ?* », les députés ont en effet fait état d'avis **particulièrement contrastés.**

EXTRAITS DES RÉPONSES REÇUES DE LA PART DES DÉPUTÉS CONSULTÉS

Députés ayant fait état d'effets positifs de la suppression de la réserve parlementaire	Députés ayant fait état d'effets négatifs de la suppression de la réserve parlementaire
« Moins de sollicitations, mais plus d'objectivités dans les rapports » « Moins de clientélisme » « Libération de la pression des collectivités (chantage des maires pour la réélection) » « Clarification [sur le fait] qu'on ne distribue pas des cacahuètes ».	« Le député est moins consulté et sa proximité avec les élus est considérablement amoindrie » « Perte d'influence » « Beaucoup de microprojets utiles ne passent plus » « Déconnexion du territoire »

(1) Loi n^o 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

a. Selon votre rapporteure, une suppression qui reste pertinente dans son principe

Selon votre rapporteure, les arguments ayant motivé en 2017 le choix du législateur de supprimer la réserve parlementaire sont encore d'actualité aujourd'hui.

D'une part, comme rappelé par l'étude d'impact du projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique ⁽¹⁾, le caractère discrétionnaire de la réserve parlementaire rendait cette pratique inadéquate et « *contraire à l'objectif de transparence et de bon usage des deniers publics* ». L'existence de la réserve parlementaire alimentait en effet une suspicion des citoyens face à un usage jugé arbitraire et clientéliste des deniers publics. Dans le référé n° 71261 du 17 novembre 2014 sur les subventions pour travaux divers d'intérêt local, la Cour des comptes relevait des concentrations des fonds versés au titre de la réserve parlementaire sur certaines communes et soulignait que les subventions ainsi octroyées s'additionnaient parfois sans coordination avec d'autres mécanismes d'aide à l'investissement public local.

La suppression de la réserve parlementaire est en cela perçue comme un progrès par les associations de lutte contre la corruption entendues par vos rapporteurs. Regards citoyens, notamment, considère qu'il s'agit « *d'une bonne chose car cela posait un vrai problème en termes de confiance* » ⁽²⁾ et Transparency International France souligne qu'elle était « *sans nul doute une des dispositions les plus attendues et [l'association] s'en est félicitée* » ⁽³⁾.

D'autre part, cette pratique constituait une anomalie institutionnelle. Il s'agissait en premier lieu d'un **contournement de l'article 40 de la Constitution** qui prévoit que les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. En second lieu, et comme rappelé par M. François Bayrou à l'occasion de son audition, rien ne justifie, d'un point de vue constitutionnel, que des **parlementaires distribuent des fonds, mission qui relève du pouvoir exécutif**.

Votre rapporteure est sensible, néanmoins, aux arguments consistant à dire que la suppression de la réserve parlementaire a pu nuire à l'ancrage local des parlementaires et à l'intensité de leurs relations avec le tissu associatif et les élus locaux, et souligne l'intérêt des réflexions en cours sur la dimension locale de l'exercice du mandat de député.

(1) Étude d'impact du projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique, 14 juin 2017.

(2) Contribution écrite.

(3) Contribution écrite.

b. Selon votre rapporteur, la nécessité de rétablir la pratique

D'après votre rapporteur, et conformément à ses craintes d'ores et déjà exprimées en 2017, la suppression de la réserve parlementaire a eu deux effets particulièrement délétères.

En premier lieu, cette **disposition a distendu les relations existant entre les parlementaires d'un côté, et le tissu associatif et les élus locaux d'un autre.** Elle a soustrait aux parlementaires un moyen d'action précieux, qui leur permettait d'être en dialogue constant et constructif avec les associations de leur circonscription et les élus locaux. Cette évolution négative a été soulignée par de nombreux députés consultés. La nomination des parlementaires dans des commissions départementales ne remplace pas de manière satisfaisante la réserve parlementaire : c'est au contraire moins de temps encore sur le terrain, au contact de la population et à l'écoute de nos concitoyens. Alors que seulement 39 % des Français déclarent avoir confiance en leurs députés, contre par exemple 64 % en leurs élus municipaux ⁽¹⁾, il semble aujourd'hui nécessaire de rétablir la réserve parlementaire, pour redonner aux parlementaires de véritables moyens d'agir localement.

En second lieu, votre rapporteur a pu constater, sur le terrain, que la suppression de la pratique de la réserve parlementaire avait eu pour effet **de priver les associations de certains financements, en général de tout petits montants** (quelques centaines d'euros pour refaire la peinture d'un vestiaire, l'achat de quelques maillots pour l'équipe sportive locale, *etc.*) pourtant indispensables au bouclage du financement de telle ou telle action.

Il recommande, dès lors, de rétablir la pratique de la réserve parlementaire, en prévoyant des critères d'attribution géographique précis et des plafonds, et rendant publique la liste des bénéficiaires, tout en conservant la souplesse du dispositif pour préserver toute son utilité.

Proposition n° 28 de M. Philippe Gosselin : rétablir la pratique de la réserve parlementaire, en assortissant le dispositif de certains critères géographiques et de plafonds et d'une garantie de transparence.

Niveau de norme : législatif (organique)

B. DES DISPOSITIFS DE REMPLACEMENT JUGÉS PEU SATISFAISANTS

1. Les fonctionnements du « FDVA 2 » et de la DETR

En loi de finances pour 2018, le montant précédemment attribué au titre de la réserve parlementaire a été partiellement redéployé au sein du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) et de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

(1) Baromètre de la confiance politique, CEVIPOF, mai 2021.

a. Le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)

Le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) a été créé par le décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative. L'article 272 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 lui a donné un fondement législatif.

Avant 2018, le FDVA était uniquement un fonds de soutien aux associations visant à financer la formation des bénévoles. Depuis 2018, **il finance également le fonctionnement des associations et leurs projets innovants, en substitution des fonds auparavant attribués par les parlementaires dans le cadre de la réserve parlementaire.**

Le FDVA est ainsi aujourd'hui subdivisé en deux fonds distincts :

– le « **FDVA 1** », le fonds « historique » qui a pour principal objet de soutenir le développement de la vie associative à travers des actions de formation des bénévoles organisées par les associations. Il a également vocation à faciliter la réalisation d'études pour développer la vie associative ou l'expérimentation de nouveaux services porteurs d'innovation sociale ⁽¹⁾ ;

– le « **FDVA 2** », le « nouveau » fonds qui, depuis 2018, attribue aux associations une part des fonds anciennement versés au titre de la réserve parlementaire.

Le choix qui a été fait de confier les crédits de la réserve visant à financer le secteur associatif au FDVA plutôt que de créer un fonds supplémentaire découle du fait que le FDVA était « *déjà destiné à accompagner tous les secteurs associatifs, sur tout le territoire et déjà construit autour d'une gouvernance permettant une expertise du maillage et des besoins territoriaux des associations* » ⁽²⁾.

L'octroi des subventions fonctionne selon une logique d'appels à projets au niveau départemental ⁽³⁾. La demande de subvention s'effectue de manière dématérialisée *via* le « compte asso » (<http://lecompteasso.associations.gouv.fr>).

b. La dotation d'équipement des territoriaux ruraux (DETR)

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a été créée par l'article 179 de la loi de finances pour 2011 ⁽⁴⁾. Elle résulte de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR). Elle a pour objet de soutenir l'investissement local dans les collectivités rurales du bloc communal.

(1) Ce fonds a été doté de 8 millions d'euros en loi de finances pour 2021.

(2) Contribution écrite de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA).

(3) Bien que certains projets puissent être interdépartementaux ou régionaux, dans ce cas-là la demande est à effectuer par voie dématérialisée auprès de la DRDJSCS.

(4) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

En 2018, les crédits attribués à la DETR ont été révisés à la hausse, pour intégrer une partie de la réserve parlementaire consacrée aux collectivités locales.

L'article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales établit la **liste des entités pouvant bénéficier de la DETR** (par exemple certains **EPCI**, les **communes** dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer, *etc.*).

La DETR fonctionne selon une logique **d'appels à projets**. Ces derniers sont lancés chaque année par le préfet de département, en décembre ou en janvier. La demande est ensuite adressée par le maire ou le président de l'EPCI concerné ; elle est accompagnée d'un dossier comportant plusieurs pièces (la délibération du conseil municipal ou communautaire approuvant l'opération et ses modalités de financement, une notice explicative du projet, *etc.*).

Après avoir consulté une commission d'élus présentée *infra*, le **préfet de département** arrête chaque année la liste des opérations subventionnées. L'article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales permet au préfet de département d'attribuer les crédits « *en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural* ». Le champ des projets éligibles est ainsi très large.

2. Propositions d'améliorations

À la question « *estimez-vous que les dispositifs qui se sont substitués à la réserve parlementaire fonctionnent de manière satisfaisante ?* », 88 % des députés ayant participé à la consultation conduite par vos rapporteurs ont répondu par la négative. Cette insatisfaction quasi unanime a plusieurs explicitations.

a. Des dispositifs sous-dotés

i. Le « FDVA 2 »

Le « FDVA 2 » a été abondé pour 2018 et pour 2019 à hauteur de 25 millions d'euros par an. Pour tenir compte des effets de la crise de la Covid-19 sur le monde associatif, le « FDVA 2 » a néanmoins disposé d'une dotation supplémentaire de 5 millions d'euros en 2020, prévue par la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

L'article 272 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 précise que le « FDVA 2 » est, à compter du 1^{er} janvier 2021, abondé par l'apport d'une quote-part des fonds des comptes bancaires inactifs des associations déposés à la Caisse des dépôts et des consignations et des contrats d'assurance vie en déshérence.

DOTATION DU « FDVA 2 »

	Crédits budgétaires	Apport d'une quote-part des fonds des comptes bancaires inactifs des associations déposés à la Caisse des dépôts	Total
2018	25 millions d'euros	/	25 millions d'euros
2019	25 millions d'euros	/	25 millions d'euros
2020	30 millions d'euros ⁽¹⁾	/	30 millions d'euros
2021	25 millions d'euros	20 millions d'euros ⁽²⁾	45 millions d'euros
PLF 2022	25 millions d'euros	17,5 millions d'euros ⁽³⁾	42,5 millions d'euros

Dans le projet de loi de finances pour 2017, sur les 146 millions d'euros prévus au titre de la réserve parlementaire, **60 millions d'euros** étaient destinés aux associations et fondations. Le montant total des subventions distribuées au titre du « FDVA 2 », bien qu'en net progrès, reste ainsi **largement inférieur à celui de la réserve parlementaire**.

ii. La DETR

En 2018, le montant alloué à la DETR a été porté à 1 046 millions d'euros en autorisations d'engagement, en augmentation de **50 millions d'euros par rapport à 2017** pour tenir compte du redéploiement d'une partie des crédits de la réserve parlementaire. Depuis 2018, ce montant est resté stable.

Le montant supplémentaire alloué à la DETR est ainsi **inférieur de 36 millions d'euros aux 86 millions d'euros** prévus pour les collectivités locales en loi de finances pour 2017 dans le cadre de la réserve parlementaire.

Dans la mesure où la suppression de la pratique de la réserve parlementaire ne justifie en rien que les montants des subventions à destination du secteur associatif et des collectivités locales soient révisés à la baisse, vos rapporteurs recommandent de **doter le « FDVA 2 » et la DETR d'un niveau de crédits agrégé équivalent à celui prévu pour la réserve parlementaire** en loi de finances pour 2017.

S'agissant du « FDVA 2 », ce constat d'une insuffisante dotation est d'ailleurs corroboré par MM. Jean-Noël Barrot, Frédéric Descrozaille et votre rapporteur, M. Philippe Gosselin, dans leur rapport d'information sur la concrétisation des lois ⁽⁴⁾. Le groupe de travail « Soutenir les petites associations »

(1) 25 millions d'euros en loi de finances initiale et 5 millions d'euros supplémentaires en loi de finances rectificatives.

(2) Rapport au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2022, Sénat, M. Jean-François Husson, session ordinaire de 2021–2022, n° 163, 18 novembre 2021.

(3) Projet annuel de performance de la mission « Jeunesse et vie associative », annexe au projet de loi de finances pour 2022.

(4) Rapport d'information sur la concrétisation des lois, Mme Cécile Untermaier, présidente, MM. Jean-Noël Barrot, Frédéric Descrozaille et M. Philippe Gosselin, rapporteurs, Assemblée nationale,

souligne en effet que « *près de 60 % des demandes de FDVA 2 ne seraient pas satisfaites faute de crédits suffisants* ».

Proposition n° 29 : doter le « FDVA 2 » et la DETR du même niveau de crédits que ceux prévus au titre de la réserve parlementaire en loi de finances pour 2017, soit, respectivement, 15 et 36 millions d’euros supplémentaires.

Niveau de norme : loi de finances

b. Assurer une plus grande publicité des dispositifs

Il est apparu à vos rapporteurs que les dispositifs ayant succédé à la réserve parlementaire n’étaient pas suffisamment connus du tissu associatif local et des collectivités.

S’agissant du FDVA en particulier, le groupe de travail « Soutenir les petites associations » mentionné *supra*, a montré que sur 9 élus locaux interrogés lors d’un déplacement à Segré-en-Anjou Bleu, seuls 4 avaient connaissance du « FDVA 2 ». Il recommande donc l’élaboration d’un document recensant les différentes aides et les modalités d’attribution, qui serait utile aux associations et aux collectivités qui les accompagnent.

De manière plus générale, **88 %** des députés ayant répondu au questionnaire qui leur avait été adressé par vos rapporteurs ont souligné que **les acteurs n’avaient pas suffisamment connaissance des nouveaux outils venus remplacer la réserve parlementaire**. Un tel chiffre impose une action forte et volontariste de communication en la matière

Proposition n° 30 : améliorer la connaissance, par les associations et les collectivités locales, du « FDVA 2 » et de la DETR.

Niveau de norme : bonne pratique

c. Axer davantage le « FDVA 2 » sur les aides au fonctionnement

D’autre part, et comme souligné également par le groupe de travail mentionné *supra* dont les conclusions sont présentées dans le rapport d’information sur la concrétisation des lois, il convient d’« *axer davantage le "FDVA 2" sur l’aide au fonctionnement des associations* », et moins sur les aides à l’innovation. Comme indiqué par la direction de la jeunesse, de l’éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) à vos rapporteurs, en 2020, les subventions pour le fonctionnement global des associations représentaient 58 % des soutiens accordés ⁽¹⁾.

XV^{ème} législature, n° 3814, 27 janvier 2021 – Groupe de travail « Soutenir les petites associations », MM. Hervé Berville, Philippe Bolo, Régis Juanico, Mmes Alexandra Valetta Ardisson et Corinne Vignon.

(1) Contribution écrite de la direction de la jeunesse, de l’éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA).

Si le ministère considère que la proportion des aides attribuées pour le fonctionnement des associations est satisfaisante, vos rapporteurs adhèrent quant à eux à la recommandation faite dans le rapport sur la concrétisation des Lois, qui rappelle que « *les acteurs auditionnés ont, dans leur grande majorité, indiqué que le FDVA 2 était trop centré sur l'aide aux projets innovants* ».

Proposition n° 31 : s'agissant du « FDVA 2 », axer davantage les subventions versées sur les aides au fonctionnement.

Niveau de norme : réglementaire

d. Renforcer le rôle des parlementaires dans la gouvernance de ces dispositifs

i. Le rôle des parlementaires dans la gouvernance du FDVA

L'octroi des concours financiers dans le cadre du FDVA intervient sur « *décision du ministre chargé de la vie associative ou du préfet de région [...]* » ⁽¹⁾, après avis de certaines instances consultatives. Les parlementaires sont associés aux deux instances consultatives suivantes :

– le **Comité consultatif national**, qui comprend le ministre chargé de la vie associative (qui en assure la présidence), 11 représentants des ministres concernés ⁽²⁾, un **député et un sénateur** ⁽³⁾ et 11 personnalités qualifiées désignées par arrêté du ministre chargé de la vie associative ⁽⁴⁾. Ce comité est consulté chaque année sur les priorités de financement en matière de formations, d'expérimentations et d'études, la répartition des crédits destinés à chacun des objets du fonds, le document de synthèse des propositions de financement relatives aux projets d'expérimentations, d'études et d'actions de formation adressés par des associations et organisés au plan national ou dans le cadre de deux régions au moins et les actions de formation destinées aux bénévoles et éligibles au compte d'engagement citoyen organisées au plan national ou dans le cadre de deux régions au moins ;

– le **Collège départemental consultatif de la commission régionale du fonds** présidé par le préfet du département ou son représentant, composé de 3 représentants des maires des communes et présidents d'EPCI à fiscalité propre, du représentant du conseil départemental désigné pour participer à la commission régionale et de 4 personnalités qualifiées. Il émet un avis sur les priorités et les propositions de financements et le transmet à la commission régionale. Depuis le vote de l'article 7 de la loi n° 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la

(1) Article 4 du décret du 8 juin 2018 précité.

(2) Des ministres chargés de l'économie sociale, de la justice, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la ville, de la culture, des territoires ruraux, de l'environnement, de la santé, de la jeunesse et du tourisme.

(3) Depuis l'article 27 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, qui légalise cette disposition figurant déjà à l'article 5 du décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011.

(4) Article 5 du décret du 30 décembre 2011 précité.

trésorerie des associations, « *chaque collège départemental consultatif [...] comprend l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département [...] lorsque le département [...] compte moins de cinq parlementaires* ». Lorsque le département comprend cinq parlementaires ou plus, le collège départemental comprend deux députés et deux sénateurs et un suppléant.

ii. Le rôle des parlementaires dans la gouvernance de la DETR

Une fois les projets présentés conformément à la procédure présentée *supra*, le préfet de département consulte **une commission d'élus**, instituée dans chaque département aux termes de l'article L. 2334-37 du code général des collectivités territoriales. Celle-ci est composée des représentants des maires de certaines communes, des présidents de certains EPCI à fiscalité propre, et, depuis le 1^{er} janvier 2018 ⁽¹⁾, de l'ensemble des **députés et sénateurs élus dans le département** lorsque celui-ci compte moins de cinq parlementaires ou, pour les départements comptant cinq parlementaires ou plus, de deux députés et deux sénateurs désignés respectivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat. La commission fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et, dans les limites fixées par décret en Conseil d'État, les taux minimaux et maximaux de subvention applicables à chacune d'elles. Comme souligné par la direction générale des collectivités locales dans sa contribution écrite aux travaux de la mission, « *si l'avis de la commission est consultatif, il est en général suivi par le représentant de l'État* ». Elle note également que dans la plupart des cas, « *les parlementaires assistent de manière régulière aux réunions de la commission* ».

La commission est saisie pour avis des projets dont la subvention porte sur un montant supérieur à 100 000 euros, soit 2 927 subventions sur les 21 181 subventions versées au cours de l'année 2019 ⁽²⁾. Afin de renforcer le rôle des parlementaires dans la gouvernance de la DETR, vos rapporteurs recommandent d'abaisser ce seuil de 100 000 à 50 000 euros, ce qui représenterait environ 2 900 subventions supplémentaires soumises à l'avis de la commission chaque année.

Proposition n° 32 : abaisser de 100 000 euros à 50 000 euros le montant à partir duquel la commission départementale d'élus est saisie pour avis des projets de subvention au titre de la DETR.

Niveau de norme : législatif

De manière plus générale, qu'il s'agisse de la gouvernance du FDVA ou de la DETR, vos rapporteurs se montrent favorables à ce que l'ensemble des députés et sénateurs élus sur le territoire puissent prendre part au collège départemental consultatif du FDVA et à la commission départementale d'élus de la DETR, y compris lorsque le département compte plus de quatre parlementaires.

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(2) Contribution écrite de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

L'insuffisante implication des parlementaires dans la gouvernance de ces dispositifs constitue en effet le principal motif d'insatisfaction des députés ayant répondu à la consultation réalisée par vos rapporteurs :

– **64 % des députés** considèrent que la **participation des parlementaires à la gouvernance du FDVA est insuffisante** ;

– **76 % des députés** considèrent que la **participation des parlementaires à la gouvernance de la DETR est insuffisante**.

Une telle évolution constituerait une avancée utile.

Proposition n° 33 : inclure l'ensemble des parlementaires du département parmi les membres du collège départemental consultatif du FDVA et de la commission départementale d'élus de la DETR.

Niveau de norme : législatif

IV. L'ÉVOLUTION DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES RESPONSABLES PUBLICS

Les lois organique et ordinaire précitées du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ont soumis un certain nombre de responsables publics à des obligations déclaratives auprès de la HATVP, créée par l'article 19 de la loi ordinaire.

Ces responsables doivent déposer à la HATVP une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts :

– à leur entrée en fonction, dans un délai de deux mois ;

– lors de la cessation des fonctions au titre desquelles sont prévues ces obligations déclaratives.

La méconnaissance de ces obligations constitue un délit sanctionné :

– d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, si le responsable public n'a pas déféré aux injonctions de la HATVP ou ne lui a pas communiqué les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission ;

– de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, si le responsable public a omis de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou a fourni une évaluation mensongère de son patrimoine.

Ces sanctions sont prévues à l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013 précitée et, pour les députés et sénateurs, aux articles LO. 135-1 et LO. 135-4 du code électoral.

La sanction de l'omission d'éléments substantiels ou l'évaluation mensongère peut également être assortie à titre complémentaire d'une interdiction des droits civiques et d'une interdiction d'exercer certaines fonctions.

Par ailleurs, les candidats à une élection soumis à l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale sont privés du remboursement forfaitaire des dépenses électorales si cette déclaration n'a pas été déposée dans le délai légal de deux mois – ainsi que le prévoit le deuxième alinéa de l'article L. 52-11-1 du code électoral.

D'après les informations fournies par la HATVP, en 2020 :

– 349 injonctions pour non-dépôt de déclaration ont été faites, aucune n'ayant été rendue publique ;

– 8 injonctions pour absence de réponse à une demande d'information complémentaire ont été faites (là non plus sans qu'elles soient rendues publiques) ;

– 10 transmissions au parquet ont été réalisées ;

– les bureaux des assemblées n'ont pas été saisis par la Haute Autorité.

Les responsables publics concernés par les obligations déclaratives à la HATVP

Le champ des responsables publics soumis aux obligations déclaratives à la HATVP est relativement large. Sont en effet concernés :

– les membres du Gouvernement, en application de l'article 4 de la loi ordinaire du 11 octobre 2013 précitée ;

– les députés et sénateurs, en application de l'article LO. 135-1 du code électoral ⁽¹⁾ ;

– les membres du Conseil économique, social et environnemental (article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental) ;

– les représentants français au Parlement européen (1° du I de l'article 11 de la loi ordinaire du 11 octobre 2013 précitée) ;

– les présidents d'exécutifs locaux et leurs directeurs, directeurs-adjoints et chefs de cabinets – pour les maires et présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP), sont prévus des seuils démographiques (2° et 8° du même I) ;

– les élus locaux (le cas échéant, avec un seuil démographique) titulaires d'une délégation de fonction ou de signature du président de l'exécutif local (3° dudit I) ;

– les membres des cabinets ministériels, les collaborateurs du Président de la République et ceux des présidents des assemblées (4° et 5° dudit I) ;

– les organes chargés de la déontologie dans les assemblées (5° *bis* dudit I) ;

– certaines personnes exerçant des fonctions au sein d'autorités administratives indépendantes (telles que les membres des collèges et les directeurs généraux) (6° et 6° *bis* A dudit I) ;

- les médiateurs du cinéma, du livre et de la musique 6° *bis* dudit I) ;
- les autres personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement et nommées en Conseil des ministres (7° dudit I) ;
- les présidents et directeurs généraux de certains organismes publics ou détenus majoritairement par des personnes publiques (III du même article 11) ;
- les hauts responsables du sport français (tels que les présidents des fédérations sportives délégataires et des ligues professionnelles ou encore le président de l’Agence nationale du sport) (III *bis* dudit article 11) ;
- certains fonctionnaires, en application de l’article 25 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- certains militaires, tels que les officiers généraux (en application de l’article L. 4122-8 du code de la défense) ;
- les membres du Conseil d’État et les magistrats administratifs (articles L. 131-7, L. 131-10, L. 231-4-1 et L. 321-4-4 du code de justice administrative) ;
- les membres de la Cour des comptes et les magistrats financiers (articles L. 120-10, L. 120-13, L. 220-8 et L. 220-11 du code des juridictions financières) ;
- les magistrats judiciaires (article 7-2 de l’ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature) ;
- les membres du Conseil supérieur de la magistrature (articles 10-1-1 et 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature).

(1) Si cet article ne mentionne que les députés, il est applicable aux sénateurs en application de l’article LO. 296 du code électoral.

Si les lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique n’ont pas procédé à une refonte en profondeur de ces obligations déclaratives – le cadre juridique existant étant globalement satisfaisant –, elles n’en ont pas moins apporté plusieurs aménagements d’importance.

A. L’INCLUSION DES PERSONNES CHARGÉES DE LA DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DANS LE CHAMP DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES AUPRÈS DE LA HATVP

● L’article 10 de la loi ordinaire du 15 septembre 2017 a complété la liste des responsables publics soumis aux obligations déclaratives auprès de la HATVP en y incluant, à compter du 1^{er} octobre 2017, les membres de l’organe chargé de la déontologie parlementaire à l’Assemblée nationale et au Sénat – à travers un nouveau 5° *bis* du I de l’article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

Concrètement, cela ne vise directement que le déontologue de l’Assemblée. En effet, l’organe chargé de la déontologie au Sénat est un comité de déontologie constitué de sénateurs, qui sont déjà soumis en cette qualité à ces obligations, en application des dispositions combinées des articles LO. 135-1 et LO. 296 du code électoral.

● Cette extension du champ d'application des obligations déclaratives n'est pas la seule intervenue depuis 2013, l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 ayant été étendu plusieurs fois, ainsi qu'il ressort du tableau suivant.

EXTENSIONS DU CHAMP D'APPLICATION DES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DEPUIS 2013

Responsables publics concernés	Fondement
Directeurs, directeurs-adjoints et chefs de cabinets des exécutifs locaux eux-mêmes soumis à ces obligations	Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, article 11
Directeurs généraux, secrétaires généraux et leurs adjoints d'AAI	Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, article 29 Loi n° 2018-643 du 23 juillet 2018, article 3
Médiateurs du cinéma, du livre et de la musique	Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, article 50
Hauts responsables du sport français	Loi n° 2017-216 du 1 ^{er} mars 2017, article 2 Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018, article 27 Loi n° 2019-812 du 1 ^{er} août 2019, article 3
Membres des organes chargés de la déontologie parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat	Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, article 10

● Si l'enrichissement du champ des personnes soumises aux obligations déclaratives auquel la loi du 15 septembre 2017 a procédé n'est ainsi pas isolé, il revêt cependant une importance particulière et une pertinence qui doivent être soulignées.

En effet, les personnes chargées de veiller au respect des règles de déontologie parlementaire occupent une place centrale dans la bonne mise en œuvre des mesures de transparence, de probité et de prévention des conflits d'intérêts relatives aux membres du Parlement. La soumission de ces personnes aux obligations déclaratives auprès de la HATVP garantit l'effectivité de ces mesures.

B. L'ENRICHISSEMENT DE LA DÉCLARATION D'INTÉRÊTS DES DÉPUTÉS EUROPÉENS

La loi ordinaire du 15 septembre 2017 a, par son article 31, enrichi le contenu de la déclaration d'intérêts des représentants français au Parlement européen à la suite de la transposition à ces représentants des incompatibilités prévues par la loi organique du même jour pour les parlementaires, s'agissant de l'exercice des fonctions de conseil.

En vertu de ces dispositions, la déclaration d'intérêts des députés européens doit, outre les éléments de droit commun prévus au III de l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013, faire état des participations détenues à la date de l'élection qui leur confèrent le contrôle d'une société ayant pour activité principale la fourniture de prestations de conseil.

Dans le cadre de l'encadrement des activités de conseil des parlementaires, les députés européens disposent de trois mois pour céder les participations mentionnées dans leur déclaration d'intérêts ou pour en confier la gestion à un tiers,

ainsi que le prévoit l'article 6 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Cette traduction, dans la déclaration d'intérêts, de l'encadrement des activités de conseil des députés européens a été complétée en 2018 pour inclure non seulement les participations dans une société de conseil, mais aussi celles dans une entreprise ou un organisme de conseil – le fond de l'activité, plutôt que la forme juridique de la structure, étant pris en compte ⁽¹⁾.

C. LES MODIFICATIONS RELATIVES À LA PUBLICITÉ DES DÉCLARATIONS

Pour mémoire, les lois ordinaires et organiques du 11 octobre 2013 précitées ont prévu la publicité des déclarations de situation patrimoniale et des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement et des députés et sénateurs.

L'article 12 de la loi ordinaire avait également prévu la publicité de ces déclarations s'agissant des élus locaux titulaires de fonctions exécutives. Néanmoins, si la publicité de leurs déclarations d'intérêts a été validée, celle de leurs déclarations de situation patrimoniale, prévue au II de cet article 12, a été censurée par le Conseil constitutionnel, motif tiré d'une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée ⁽²⁾.

Ne subsistait à ce II qu'un alinéa sanctionnant d'une amende de 45 000 euros la divulgation des éléments contenus dans une déclaration de situation patrimoniale, sauf si le déclarant avait lui-même rendu publique sa déclaration. Une sanction similaire figurait au dernier alinéa du I de l'article LO. 135-2 du code électoral s'agissant de la divulgation des déclarations de situation patrimoniale des députés et sénateurs.

Les lois du 15 septembre 2017 ont modifié le régime de publicité sur deux points.

1. La correction d'une malfaçon des lois de 2013 à travers la suppression d'une double incrimination

D'une part, l'article 2 de la loi ordinaire et l'article 5 de la loi organique ont abrogé les dispositions prévoyant de sanctionner de 45 000 euros d'amende la divulgation illégale de déclaration de situation patrimoniale :

– en abrogeant le II de l'article 12 de la loi du 11 octobre 2013 ;

– en supprimant le dernier alinéa du I de l'article LO. 135-2 du code électoral.

(1) Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, article 8.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, Loi relative à la transparence de la vie publique, considérant 20.

Ces abrogations n'ont naturellement pas été motivées par une volonté de ne plus sanctionner une telle divulgation illégale : elles reposaient en réalité sur l'objectif de mettre fin à une double incrimination.

En effet, la divulgation illégale des déclarations est sanctionnée d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende en application de l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013.

Les lois du 15 septembre 2017 ont ainsi permis, de façon bienvenue, de corriger une malfaçon législative des lois du 11 octobre 2013.

2. La consécration de la publicité des déclarations de situation patrimoniale des députés européens

D'autre part, l'article 32 de la loi ordinaire du 15 septembre 2017 a consacré la publicité des déclarations de situation patrimoniale des représentants français au Parlement européen – la publicité de leurs déclarations d'intérêts étant déjà prévue au I de l'article 12 de la loi ordinaire du 11 octobre 2013.

En application de ces dispositions, les déclarations de situation patrimoniale concernées sont tenues à la disposition des électeurs par l'administration déconcentrée compétente (préfecture ou haut-commissariat).

Cette publicité figure au II de l'article 12 de la loi ordinaire du 11 octobre 2013, rétabli par l'article 32 de la loi du 15 septembre 2017 à compter du renouvellement général du Parlement européen de 2019 – entré en vigueur le 1^{er} mai 2019 ⁽¹⁾.

D. LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS À LA DISPENSE DE REDÉPÔT D'UNE DÉCLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE

- Les personnes tenues de déposer une déclaration de situation patrimoniale auprès de la HATVP sont dispensées de cette obligation lorsqu'elles ont déjà déposé une telle déclaration dans un délai défini.

À titre d'exemple, une personne élue maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, puis président d'un EPCI et enfin président d'une entreprise publique locale, à quelques mois d'intervalle, n'a pas à déposer trois déclarations de situation patrimoniale, au titre de chacune de ces fonctions, mais une seule.

- Jusqu'aux lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, le délai de dispense était de six mois : aucune nouvelle déclaration de situation patrimoniale n'était requise si une telle déclaration avait été établie depuis moins de six mois.

(1) Le II de cet article 12 n'a ainsi été formellement abrogé qu'entre 2017 et 2019.

Ce délai a été porté à un an par les lois du 15 septembre 2017 :

– cette modification résulte de l’article 8 de la loi ordinaire, pour les membres du Gouvernement, les députés européens, élus locaux et responsables publics mentionnés à l’article 11 de la loi du 11 octobre 2013, les militaires soumis aux obligations déclaratives, les membres du Conseil d’État et de la Cour des comptes ainsi que les magistrats administratifs et financiers ;

– elle résulte de l’article 16 de la loi organique pour les députés et sénateurs.

● Il convient de noter un oubli de la loi organique, qui n’a pas modifié l’article 7-3 de l’ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ⁽¹⁾, relatif à la déclaration de situation patrimoniale des magistrats et applicable aux membres du Conseil supérieur de la magistrature ⁽²⁾.

En effet, le deuxième alinéa du III de cet article 7-3 prévoit, s’agissant de la dispense de nouvelle déclaration, un délai de six mois et non d’un an.

Une correction, dans le cadre d’un véhicule organique, apparaît nécessaire.

E. LES AMÉNAGEMENTS COMPLÉMENTAIRES SUSCEPTIBLES D’ÊTRE APPORTÉS AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

Les modifications prévues par les lois du 15 septembre 2017 en matière d’obligations déclaratives des responsables publics pourraient être complétées, dans un double souci de rationalité et de pleine effectivité de ces obligations.

Ces aménagements sont de trois ordres :

- des assouplissements ciblés aux obligations actuelles ;
- un enrichissement du contenu des déclarations d’intérêts ;
- une harmonisation des modalités déclaratives au titre de la cessation des fonctions.

L’ensemble de ces aménagements ont été proposés et adoptés par la Commission des Lois de l’Assemblée lors de l’examen du projet de loi « 3DS » ⁽³⁾.

(1) Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

(2) En application de l’article 10-1-2 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

(3) Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l’action publique locale.

1. Simplifier les obligations déclaratives dans certaines hypothèses

Si le principe des obligations déclaratives auprès de la HATVP est nécessaire et bienvenu, certaines modalités pourraient utilement évoluer dans le sens de la simplification :

- pour dispenser de déclaration les personnes dont les fonctions ont cessé dans un délai de deux mois ;
- pour mettre en place une déclaration d'intérêts unique.

Ces propositions de simplifications sont appelées de ses vœux par la HATVP, qui les a recommandées dans son rapport d'activité 2020 ⁽¹⁾.

Il serait également opportun d'harmoniser les hypothèses de dispense de redépôt d'une déclaration de situation patrimoniale.

a. Prévoir la dispense de dépôt d'une déclaration en cas de cessation des fonctions dans un délai de deux mois

● Les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts doivent être déposées dans les deux mois suivant l'entrée dans les fonctions au titre desquelles ces obligations déclaratives sont prévues. Ainsi qu'il a été vu, les conséquences du non-respect des obligations déclaratives sont lourdes.

Cependant, cette obligation s'applique de façon systématique, y compris si la personne a cessé ses fonctions dans le délai de déclaration de deux mois. Or, et comme l'a relevé la HATVP, l'obligation est, dans cette hypothèse, « *superflue et excessive, dans la mesure où les risques pour une durée si courte peuvent être considérés comme très limités* » ⁽²⁾.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi « 3DS », le Sénat, reprenant à son compte les recommandations de la HATVP, a dispensé de leurs obligations déclaratives les personnes dont les fonctions ont cessé dans le délai de déclaration de deux mois – à travers un nouvel article 73 *septies*.

● Cependant, le dispositif sénatorial ne visait que les responsables publics mentionnés à l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, et les fonctionnaires assujettis aux obligations déclaratives en application de l'article 25 *quinquies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires ⁽³⁾.

Or, il paraît cohérent d'étendre cette dispense aux autres personnes tenues de déposer auprès de la HATVP des déclarations, si leurs fonctions ont cessé dans le délai de deux mois. Il en va ainsi des membres du Gouvernement (d'ailleurs mentionnés à titre d'exemple par la Haute Autorité dans sa recommandation), les

(1) HATVP, [Rapport d'activité 2020](#), pages 67 et 68, édité en mai 2021.

(2) HATVP, [Rapport d'activité 2020](#), page 68, édité en mai 2021.

(3) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

membres du Conseil d'État, ceux de la Cour des comptes, ainsi que certains militaires, magistrats administratifs et magistrats financiers s'agissant des déclarations de situation patrimoniale (leurs déclarations d'intérêts ne sont pas transmises à la HATVP).

Cette extension a été adoptée par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, sur proposition des rapporteurs du projet de loi « 3DS », Mmes Élodie Jacquier-Laforge et Maina Sage et M. Bruno Questel.

Il convient cependant de poursuivre la démarche pour étendre la dispense aux personnes dont les obligations déclaratives sont prévues par des dispositions organiques, tels que les députés et sénateurs, les membres du Conseil supérieur de la magistrature ou encore ceux du Conseil économique, social et environnemental.

Proposition n° 34 : dispenser de leurs obligations déclaratives à la HATVP les personnes dont les fonctions, au titre desquelles sont prévues ces obligations, ont cessé dans le délai de déclaration de deux mois.

Niveau de norme : législatif et organique (selon la nature des fonctions).

b. Mettre en place la déclaration d'intérêts unique en cas de pluralité de fonctions

● En l'état du droit, le fait, pour un responsable public, d'avoir déposé une déclaration de situation patrimoniale depuis moins d'un an au titre d'une fonction donnée, le dispense de devoir déposer une nouvelle déclaration de situation patrimoniale au titre d'autres fonctions.

En revanche, aucun aménagement n'est prévu s'agissant des déclarations d'intérêts. En conséquence, une personne qui, dans l'intervalle de quelques mois, occupe plusieurs fonctions au titre desquelles est prévu le dépôt de déclarations, n'aura à déposer qu'une déclaration de situation patrimoniale, mais plusieurs déclarations d'intérêts. Par exemple, le président d'un conseil départemental qui serait ensuite élu président d'un conseil intercommunal puis président d'une société publique locale, dans un délai de quelques mois, déposerait une déclaration de situation patrimoniale mais trois déclarations d'intérêts.

● Il serait ainsi souhaitable de mettre en place une déclaration d'intérêts unique ; tel est le sens de l'article 73 *octies* du projet de loi « 3DS » introduit par le Sénat. Néanmoins, le dispositif sénatorial a transposé à la déclaration d'intérêts le régime de dispense de déclaration de situation patrimoniale. Or, cela n'apparaît pas opportun, l'objet et la finalité des deux types de déclarations étant distincts.

Cependant, un mécanisme d'actualisation de la déclaration d'intérêts déjà déposée, à chaque nouvelle fonction relevant des obligations déclaratives, serait une solution conciliant le bon suivi des intérêts des responsables et la simplification du régime.

Par ailleurs, le Sénat n'a visé que les responsables publics mentionnés à l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013, laissant là aussi de côté les autres personnes soumises à obligations déclaratives, à qui le mécanisme d'actualisation gagnerait à être appliqué.

C'est un tel dispositif que la Commission des Lois de l'Assemblée a adopté à l'article 73 *octies* précité, réécrit à l'initiative des rapporteurs du projet de loi.

Une extension complémentaire aux hypothèses relevant du niveau organique devra être ultérieurement apportée.

Proposition n° 35 : instaurer une déclaration d'intérêts unique, qui serait actualisée à chaque nouvelle fonction selon une procédure simplifiée.

Niveau de norme : législatif et organique (selon la nature des fonctions).

c. Harmoniser les hypothèses de dispense de dépôt d'une nouvelle déclaration de situation patrimoniale

Enfin, l'examen du projet de loi « 3DS » a été l'occasion, pour vos rapporteurs et ceux du projet de loi, d'identifier une grande variété dans la liste des déclarations de situation patrimoniale dont le dépôt dispense d'un nouveau dépôt – si le premier dépôt a été réalisé depuis moins d'un an, délai qui résulte des lois du 15 septembre 2017 ainsi qu'il a été vu.

En effet, si certaines déclarations sont systématiquement mentionnées ⁽¹⁾, de nombreuses autres sont souvent omises. Or, le contenu de ces différentes déclarations est similaire, pour ne pas dire totalement identique.

Il serait donc logique d'harmoniser ces listes, pour que le dépôt de toute déclaration auprès de la HATVP puisse faire jouer la dispense – s'agissant de la déclaration de situation patrimoniale – ou le mécanisme d'actualisation – pour la déclaration d'intérêts.

Comme les précédentes, cette proposition a été inscrite dans le projet de loi « 3DS », à son article 73 *octies*, par les rapporteurs du texte – s'agissant des seules déclarations relevant de la loi ordinaire ; pour celles prévues par des dispositions organiques, un véhicule de ce niveau est requis.

Cette modification organique serait également l'occasion de corriger l'omission précédemment signalée s'agissant du délai de dispense prévue dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

(1) Il s'agit des déclarations de situation patrimoniale prévues aux articles 4 et 11 de la loi du 11 octobre 2013 et celles concernant les députés et sénateurs prévues à l'article LO. 135-1 du code électoral.

Proposition n° 36 : harmoniser les listes de fonctions au titre desquelles le dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale dispense d'un redépôt ultérieur dans un délai d'un an, et porter à un an le délai de dispense de déclaration de situation patrimoniale prévu par les dispositions organiques relatives au statut de la magistrature.

Niveau de norme : législatif et organique (selon la nature des fonctions).

2. Inclure dans la déclaration d'intérêts les fonctions et mandats des cinq années précédentes

Le contenu de la déclaration d'intérêts que certains responsables publics sont tenus de déposer auprès de la HATVP est fixé au III de l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013, auquel renvoient les autres dispositions soumettant différentes catégories de responsables aux obligations déclaratives. Pour les parlementaires, il est prévu au III de l'article LO. 135-1 du code électoral.

Parmi les éléments devant figurer dans la déclaration d'intérêts, sont prévus :

– les activités professionnelles rémunérées exercées à la date de nomination et au cours des cinq dernières années ;

– les activités de consultant exercées à la date de nomination et au cours des cinq dernières années ;

– les fonctions et mandats électifs exercés à la date de nomination.

Or, dans la mesure où l'hypothèse d'un conflit entre intérêts publics (et non pas uniquement entre un intérêt public et un intérêt privé) est expressément prévue à l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013, il serait cohérent avec la finalité de la déclaration d'intérêts et l'économie générale du dispositif que cette déclaration intègre également les fonctions et mandats électifs exercés au cours des cinq dernières années.

En effet, l'exercice de mandats ou fonctions passés est une information utile aux citoyens et à la HATVP, dans son analyse et son appréciation d'éventuels conflits d'intérêts.

Au demeurant, un tel enrichissement du contenu de la déclaration d'intérêts permettrait, de façon qui paraît logique, d'harmoniser les modalités de prise en compte des activités professionnelles, des activités de consultant et des fonctions et mandats.

Proposition n° 37 : inclure dans la déclaration d'intérêts les fonctions et mandats électifs exercés au cours des cinq années précédentes.

Niveau de norme : législatif et organique (selon la nature des fonctions).

3. Aligner le délai de dépôt des déclarations de fin de mandat des élus locaux sur celui des autres responsables publics

Ainsi qu'il a été vu, les responsables publics soumis aux obligations déclaratives auprès de la HATVP doivent, en plus des déclarations à remettre en début de fonctions, déposer une déclaration de situation patrimoniale au titre de la cessation de ces fonctions.

Cette déclaration de fin de fonctions doit, en principe, être déposée dans les deux mois qui suivent la cessation des fonctions – ainsi qu'il ressort du quatrième alinéa du I de l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013, s'agissant des membres du Gouvernement, ou encore du deuxième alinéa du II de l'article 11 de cette même loi pour certains responsables publics.

Cependant, pour les représentants français au Parlement européen et les élus locaux soumis aux obligations déclaratives, le dépôt de la déclaration de situation patrimoniale de fin de fonctions doit intervenir avant la cessation de ces fonctions : le premier alinéa du II de l'article 11 précité prévoit en effet ce dépôt deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat.

Or, ce dépôt avant la fin du mandat ne paraît se justifier ni par des raisons de transparence (les déclarations n'étant pas rendues publiques), ni pour assurer un contrôle par la HATVP préalable à une éventuelle candidature à un nouveau mandat, dans la mesure où le temps dont dispose la HATVP est insuffisant pour lui permettre de procéder à un tel contrôle.

En outre, cette temporalité peut être source de confusion ou de complexité pour les élus, en raison de la différence de régime par rapport aux autres responsables publics, mais aussi d'un calendrier de dépôt différent si la cessation du mandat est due à la dissolution de l'assemblée concernée ou à une cause autre que le décès : dans ces hypothèses, le droit commun du dépôt dans les deux mois après la cessation des fonctions s'applique.

Dans ces conditions, il serait souhaitable d'harmoniser les délais de dépôt des déclarations de fin de fonctions pour l'ensemble des personnes soumises à une telle obligation, en systématisant le dépôt dans les deux mois qui suivent la cessation des fonctions, revenant à étendre cette temporalité :

- aux députés européens ;
- aux élus locaux dans le champ des obligations déclaratives.

Pour les députés et sénateurs, la question semble se poser en termes différents dans la mesure où, s'ils doivent eux aussi déposer la déclaration de fin de fonctions avant le terme de leur mandat, ce dépôt intervient sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant ce terme – ainsi que le prévoit le troisième alinéa du I de l'article LO. 135-1 du code électoral. Ce délai, substantiellement plus long que pour les élus locaux et les députés européens, peut être suffisant à la HATVP pour

qu'elle exerce son contrôle. Il place néanmoins les parlementaires dans une situation différente et est une source potentielle de complexité – étant précisé qu'un délai dérogatoire est, là aussi, prévu dans certaines hypothèses, ce qui n'est pas un facteur de lisibilité.

En tout état de cause, l'évolution concernant les députés et sénateurs suppose une modification législative organique.

Proposition n° 38 : harmoniser les délais de dépôt des déclarations de fin de fonctions, en systématisant un dépôt après la cessation des fonctions y compris pour les élus.

Niveau de norme : législatif et organique (selon la nature des fonctions).

PARTIE IV : LES RÈGLES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

L'un des principaux volets des lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a porté sur le financement de la vie politique, aspect fondamental dans le processus démocratique du pays – fondamental pour assurer à chaque formation et candidat, et donc à chaque expression politique, les moyens de présenter leurs vues, mais également pour prémunir le système électoral de toute interférence, ingérence ou abus afin de garantir la sincérité et l'intégrité du suffrage.

Si les modifications prévues par les lois du 15 septembre 2017 apparaissent opportunes, des évolutions semblent possibles – et souhaitables –, qui pourraient, pour certaines, s'appliquer dès les prochaines échéances électorales.

I. L'ENCADREMENT DES RESSOURCES DES CANDIDATS ET FORMATIONS POLITIQUES

L'encadrement du financement de la vie politique distingue deux hypothèses :

– le financement des formations politiques, régi par la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ⁽¹⁾ ;

– le financement des candidats aux élections, c'est-à-dire des campagnes électorales, régi par le chapitre V *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral – et, s'agissant de l'élection présidentielle, par l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 ⁽²⁾.

A. RAPPEL SUR LE FINANCEMENT PUBLIC DES CANDIDATS ET DES FORMATIONS POLITIQUES

Le financement des formations politiques et des campagnes électorales fait l'objet d'un encadrement, et prévoit une participation de l'État.

Les partis et groupements politiques peuvent bénéficier de dons et de prêts (*cf. infra*), de cotisations des adhérents, et de l'aide publique de l'État. Il en va de même pour les candidats, étant précisé que la participation étatique revêt la forme d'un remboursement forfaitaire des dépenses électorales.

(1) Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

● Le financement public des formations politiques, régi par les articles 8 à 10 de la loi du 11 mars 1988 précitée, consiste en une aide publique de l'État partagée en deux fractions égales :

– la première fraction est attribuée aux partis ayant présenté des candidats qui ont obtenu chacun 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾ ;

– la seconde fraction est attribuée aux partis bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de parlementaires y étant inscrits ou rattachés.

● S'agissant des campagnes électorales, les dépenses électorales susceptibles d'être engagées sont plafonnées (en dehors des dépenses de propagande directement prises en charge par l'État), et peuvent faire l'objet d'un remboursement forfaitaire, ainsi que le prévoient les articles L. 52-11 et L. 52-11-1 du code électoral.

Pour les élections locales, le plafond des dépenses est déterminé en fonction du nombre d'habitants de la circonscription électorale, et varie selon la nature de l'élection.

Pour les élections législatives, le plafond est de 38 000 euros par candidat, majoré de 0,15 euro pour chaque habitant de la circonscription.

Ces plafonds sont actualisés en fonction de l'inflation.

Aux termes de l'article L. 52-11-1 du code électoral, les candidats qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés bénéficient d'un remboursement forfaitaire des dépenses électorales égal à 47,5 % du plafond de dépenses – sans pouvoir excéder le montant des dépenses personnellement exposées par le candidat, afin d'éviter un enrichissement sans cause.

Ce remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats éligibles qui ont méconnu les règles en matière de financement (dépassement du plafond de dépenses, absence de dépôt du compte de campagne dans le délai légal ou rejet pour d'autres motifs du compte de campagne).

(1) Des modalités particulières sont prévues pour les outre-mer.

Le financement public de la campagne présidentielle

L'encadrement financier de la campagne présidentielle repose sur les dispositions de droit commun applicables aux autres campagnes électorales, sous réserve de certaines spécificités que présenteront les développements suivants du présent rapport.

En matière de financement public, à la différence des autres élections, peuvent être mentionnées les deux spécificités suivantes.

D'une part, le plafond des dépenses électorales est fixé à 16,85 millions d'euros par candidat, et est porté à 22,51 millions d'euros pour chacun des deux candidats présents au second tour.

D'autre part, le remboursement forfaitaire obéit à des règles particulières :

– chaque candidat bénéficie de la part de l'État d'une avance de 200 000 euros sur le remboursement forfaitaire ;

– chaque candidat bénéficie d'un remboursement forfaitaire égal à 4,75 % du plafond des dépenses, ce remboursement étant porté à 47,5 % du plafond pour les candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés au premier tour.

B. L'ENCADREMENT DES PRÊTS ET DES DONS

La loi ordinaire du 15 septembre 2017 et les mesures réglementaires prises pour son application ont précisé l'encadrement des prêts et dons susceptibles d'être consentis aux formations politiques (article 25) et aux candidats (article 26).

1. L'encadrement des prêts et dons des personnes physiques

Si les prêts et dons des personnes physiques étaient déjà admis par les dispositions antérieures aux lois du 15 septembre 2017, ces dernières ont renforcé leur encadrement :

– en introduisant un nouvel article 11-3-1 dans la loi du 11 mars 1988 précitée, s'agissant des prêts consentis aux formations politiques, et un nouvel article L. 52-7-1 dans le code électoral, s'agissant des campagnes électorales (et donc du financement des candidats) ;

– en modifiant l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 précitée et l'article L. 52-8 du code électoral s'agissant des dons faits, respectivement, aux formations politiques et aux candidats.

a. Le renforcement de l'encadrement des prêts consentis par les personnes physiques

Les prêts des personnes physiques ne peuvent désormais être consentis à titre habituel, et leur durée ne peut excéder cinq années.

Des dispositions réglementaires précisent les modalités d'octroi de ces prêts.

• S’agissant des candidats (et donc du financement des campagnes électorales), les précisions sont prévues à l’article R. 39-2-1 du code électoral, qui fixe les conditions suivantes :

– le taux d’intérêt doit être compris entre zéro et le taux d’intérêt légal en vigueur lors du consentement du prêt ;

– chaque prêt ne peut avoir une durée supérieure à 18 mois ;

– le montant total que le candidat doit ne peut dépasser le plafond de remboursement forfaitaire des dépenses de campagnes prévu à l’article L. 52-11-1 du code électoral (soit 47,5 % du plafond de dépenses).

• Pour les formations politiques, l’encadrement réglementaire est similaire, bien que différent ⁽¹⁾. Si, en effet, le taux du prêt fait l’objet du même encadrement, en revanche :

– la durée de chaque prêt est plafonnée à 24 mois ;

– le montant total dû par la formation politique au titre des prêts consentis par les personnes physiques doit être inférieur ou égal à 15 000 euros.

• Qu’il s’agisse de prêts consentis à un candidat ou à une formation politique, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est rendue destinataire d’un état du remboursement du prêt (la formation politique doit en outre, l’année de la conclusion du prêt, transmettre une copie du contrat de prêt aux termes du dernier alinéa de l’article 11-3-1 de la loi du 11 mars 1988 précitée).

Notons enfin que les prêts des personnes physiques ne sont pas admis dans le cadre de l’élection présidentielle – l’interdiction de tels prêts ayant été introduite en 2001 ⁽²⁾ au quatrième alinéa du II de l’article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée.

b. La conditionnalité des dons consentis par les personnes physiques à la nationalité ou la résidence

Les dons que les personnes physiques consentent au titre du financement de la vie politique ouvrent droit au bénéfice de la réduction d’impôt prévue à l’article 200 du code général des impôts. Ces dons font l’objet d’un plafonnement par personne physique, à 7 500 euros par an s’agissant des formations politiques, et à 4 600 euros par élection s’agissant des candidats.

(1) Décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 pris pour l’application de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, modifié plusieurs fois, article 10.

(2) Loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l’élection du Président de la République au suffrage universel, article 2.

Sans remettre en cause le principe de ces dons, la loi ordinaire du 15 septembre 2017 a prévu des aménagements bienvenus, en modifiant l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 précitée et l'article L. 52-8 du code électoral.

Désormais, les dons des personnes physiques sont soumis à une condition de nationalité ou de résidence : seuls sont admis les dons faits par des personnes de nationalité française ou qui résident en France.

2. L'encadrement des prêts des personnes morales : le resserrement des financements étrangers

Les conditions d'octroi de prêts par les personnes morales ont été substantiellement resserrées par la loi du 15 septembre 2017 – les dons des personnes morales étant, quant à eux, déjà prohibés.

● En effet, qu'il s'agisse des formations politiques ou des campagnes électorales, le principe est l'interdiction de tels prêts, sous réserve de deux exceptions importantes :

– les partis et groupements politiques, qui peuvent ainsi prêter à une formation politique ou à un candidat ;

– les établissements de crédit et sociétés de financement dont le siège est situé dans un État de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE).

Ainsi, une banque située en dehors de l'Union européenne ou de l'EEE ne peut, depuis la loi ordinaire du 15 septembre 2017, consentir un prêt à une formation politique française ou à un candidat à une élection. Cela inclut également l'élection présidentielle, le premier alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée renvoyant, notamment, à l'article L. 52-8 du code électoral où figure l'encadrement des prêts des personnes morales pour les élections.

Par cohérence, la loi du 15 septembre 2017 a complété l'interdiction des financements d'États étrangers en y incluant les prêts de ces États ou de personnes morales de droit étranger (hors banques européennes, ainsi qu'il a été vu).

● L'interdiction de principe des prêts de personnes morales étrangères porte non seulement sur l'octroi, mais aussi sur la garantie de tels prêts.

L'interdiction de garantie ne résulte pas de la loi ordinaire du 15 septembre 2017, mais de la loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, dite loi « Richard », qui est opportunément venue corriger une erreur matérielle de la loi du 15 septembre 2017 ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

3. Le renforcement des sanctions en cas de méconnaissance des règles encadrant les dons et prêts

Les lois du 15 septembre 2017 ont renforcé les sanctions encourues en cas de violation des règles en matière de dons et prêts aux candidats et aux formations politiques, prévues à l'article L. 113-1 du code électoral (s'agissant des candidats) et à l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988 précitée (s'agissant des formations politiques).

Avant ces lois, les sanctions prévues consistaient en une amende de 3 750 euros et une peine d'un an d'emprisonnement. Désormais, ces sanctions sont une amende de 45 000 euros et une peine de trois ans d'emprisonnement. Rappelons que ces sanctions sont encourues non seulement par la personne qui a irrégulièrement effectué le don ou consenti le prêt, mais aussi par le bénéficiaire de tels dons et prêts dans certaines hypothèses.

Par ailleurs, le défaut de transmission à la CNCCFP de l'état de remboursement des prêts est passible d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros

Ces nouvelles peines, beaucoup plus dissuasives, sont de nature à garantir le plein respect des règles de financement politique, dans l'intérêt d'une vie démocratique sereine et équitable.

II. LES MESURES EN MATIÈRE D'ACCÈS AU FINANCEMENT BANCAIRE

Le financement bancaire est l'une des sources des fonds dont disposent les formations politiques et les candidats aux élections. Encadré de longue date, il a connu une évolution significative avec les lois du 15 septembre 2017, au-delà des modifications apportées aux prêts précédemment mentionnées.

La notion de « personne politiquement exposée » : une mise en œuvre qui va trop loin ?

- La notion de « personne politiquement exposée » (PPE) est issue de la législation européenne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ⁽¹⁾. En droit français, elle est prévue au 1° de l'article L. 561-10 du code monétaire et financier (CMF), qui vise une « *personne qui est exposée à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elle exerce ou a exercées ou de celles qu'exercent ou ont exercées des membres directs de sa famille ou des personnes connues pour lui être étroitement associées ou le devient en cours de relation d'affaires* ».

Le I de l'article R. 561-18 du CMF dresse la liste des fonctions que la personne exerce ou a cessé d'exercer depuis moins d'un an qui justifient la qualification de PPE. Peuvent être mentionnées les fonctions de chef d'État, de chef ou membre d'un gouvernement, de membre d'une assemblée parlementaire ou encore de membre de l'organe dirigeant d'une formation politique soumise aux règles encadrant le financement de la vie politique.

Les personnes réputées être membres directs de la famille de la PPE sont, aux termes du II du même article, le conjoint, concubin notoire ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité, les enfants de la PPE ou de son conjoint, concubin ou partenaire, et les ascendants au premier degré.

Ainsi, une PPE est :

- une personne exerçant les fonctions précédemment mentionnées ;
- ou une personne dont un membre de la famille est lui-même une PPE.
- Cette qualification emporte, de la part des établissements bancaires et, plus largement, des institutions soumises à des obligations particulières en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, l'application de mesures de vigilance complémentaires. La justification de ces obligations renforcées est qu'une PPE peut user de son influence ou des moyens mis à sa disposition en raison de ses fonctions pour réaliser elle-même des opérations de blanchiment ou utiliser des intermédiaires pour ce faire.

Concrètement, la qualification de PPE a pour effet que toute décision de nouer ou maintenir une relation d'affaires avec un client PPE doit être prise par un membre de l'organe exécutif de l'établissement. Par ailleurs, sont susceptibles d'être demandés tout élément d'information sur la situation professionnelle et familiale de la PPE, toute information justifiant l'origine des fonds versés sur le compte bancaire et toute information permettant d'estimer le patrimoine immobilier.

- Si un contrôle et une surveillance renforcés sont justifiés à l'égard de la finalité poursuivie, certaines modalités de mise en œuvre peuvent cependant sembler excessives, en particulier lorsque les parents ou enfants d'un parlementaire sont sollicités de façon très appuyée par les banques pour obtenir toute une série de documents et d'informations.

Une meilleure communication serait, *a minima*, souhaitable. Plus généralement, il serait probablement opportun d'adapter la mise en œuvre des mesures de vigilance complémentaires pour éviter toute intrusion ou lourdeur injustifiée.

(1) Voir notamment la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, en particulier ses articles 3 et 20 à 23.

A. LA CRÉATION SALUÉE DU MÉDIATEUR DU CRÉDIT AUX CANDIDATS ET AUX PARTIS POLITIQUES

Les lois du 15 septembre 2017 ont créé une nouvelle institution, le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques (ci-après, le « médiateur »), sur le modèle du médiateur du crédit aux entreprises.

Formellement, la création du médiateur résulte de l'article 28 de la loi ordinaire du 15 septembre 2017. L'article 29 de cette loi et l'article 18 de la loi organique du même jour ont tiré les conséquences de cette nouvelle institution s'agissant de la procédure de nomination prévue à l'article 13 de la Constitution – le médiateur est nommé pour six ans par le Président de la République après avis des commissions parlementaires compétences en matière électorale (c'est-à-dire les

commissions des Lois de l'Assemblée et du Sénat) et du gouverneur de la Banque de France.

Le médiateur actuel, et le premier à exercer ces fonctions, est M. Jean-Raphaël Alventosa, nommé par décret du Président de la République du 3 août 2018.

1. La mission du médiateur

Dépourvu de pouvoirs coercitifs, le médiateur est chargé d'une mission de conciliation entre les candidats et les formations politiques, d'une part, et les établissements de crédit et les sociétés de financement, d'autre part, afin de concourir « *au financement légal et transparent de la vie politique* » pour favoriser « *l'égalité de tous devant le suffrage, les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ».

Concrètement, le médiateur peut être saisi par les candidats et formations politiques (par l'intermédiaire de leur mandataire ou association de financement) lorsqu'un établissement de crédit ou une société de financement a rejeté :

- une demande de prêt ;
- une demande d'ouverture d'un compte de dépôt ou de prestations liées à ce compte.

Pour l'exercice de ses missions, le médiateur ne peut se voir opposer le secret bancaire (secret professionnel prévu à l'article L. 511-33 du code monétaire et financier).

Le médiateur doit présenter chaque année au Parlement un rapport dressant le bilan de son activité, dans lequel il peut formuler des recommandations en matière de financement politique.

2. Les modalités d'exercice de la mission de conciliation du médiateur

Les modalités de saisine et d'exercice, par le médiateur, de sa mission de conciliation, ont été précisées par un décret du 27 mars 2018 ⁽¹⁾.

- En matière d'ouverture de compte, la saisine du médiateur est possible si la demande du candidat ou de la formation politique a fait l'objet d'au moins deux refus au cours des six mois précédant la demande de médiation.

Lorsqu'elle concerne un candidat, la saisine ne peut être présentée que jusqu'au deuxième vendredi qui précède le jour du premier tour (ou du tour unique) de scrutin.

(1) Décret n° 2018-205 du 27 mars 2018 relatif au médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques.

Des modalités similaires sont prévues en matière de prêts :

– la saisine est recevable si, dans les six mois qui précèdent, au moins deux refus de prêts d'établissements de crédit ou de sociétés de financement différents ont été enregistrés ;

– s'agissant d'un candidat, la demande de médiation est possible jusqu'au troisième vendredi qui précède le jour du premier tour ou du tour unique du scrutin.

● Le médiateur doit informer les auteurs de sa saisine de la recevabilité de la demande de médiation dans un délai de deux jours. Il entame ensuite son travail de conciliation en informant les établissements de crédit et les sociétés de financement mentionnés dans la demande de médiation de l'ouverture de cette dernière, et fixe un délai dans lequel les établissements et sociétés doivent lui faire part du maintien de leur refus ou de la révision de leur décision.

Le médiateur peut, sans attendre l'expiration du délai qu'il a fixé, proposer aux candidats ou formations politiques des solutions et, avec leur accord, s'adresser à d'autres établissements ou sociétés.

● Depuis sa nomination, le médiateur a produit plusieurs publications :

– un rapport sur les élections européennes de 2019 ⁽¹⁾ ;

– un rapport sur les élections municipales et partielles tenues en 2020 ⁽²⁾ ;

– un rapport sur les élections départementales et régionales et les élections partielles tenues en 2021 ⁽³⁾ ;

– un avis sur les élections municipales de 2020, s'agissant des candidats ayant rencontré des difficultés pour l'ouverture d'un compte ou l'obtention de moyens de paiement, dans le cadre du dépôt des comptes de campagne à la CNCCFP ⁽⁴⁾.

● Les auditions de vos rapporteurs ont pu mettre en évidence l'action positive du médiateur, dont le rôle et l'écoute ont été unanimement salués.

(1) *Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques*, [Rapport](#) du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques sur la campagne des élections européennes du 26 mai 2019, 30 septembre 2019.

(2) *Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques*, [Rapport d'activité](#) du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques concernant les élections municipales des 15 mars et 28 juin 2020 et les élections partielles de 2020, rapport arrêté au 15 novembre 2020.

(3) *Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques*, [Rapport d'activité](#) du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques concernant les élections régionales et départementales des 20 et 27 juin 2021 et les élections partielles de 2021, rapport arrêté au 30 septembre 2021.

(4) *Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques*, [Avis du médiateur du crédit](#) aux candidats ayant rencontré des difficultés pour obtenir l'ouverture d'un compte bancaire et/ou les moyens de paiement, 24 juin 2020.

B. L'ABANDON DU PROJET DE « BANQUE DE LA DÉMOCRATIE »

La loi du 15 septembre 2017 prévoyait le principe d'une « banque de la démocratie » qui devait être créée par voie d'ordonnance. Ce projet a finalement été abandonné.

1. Le projet de « banque de la démocratie »

Le projet de « banque de la démocratie » était prévu à l'article 30 de la loi ordinaire du 15 septembre 2017, qui habilitait le Gouvernement à prendre, par ordonnance et dans un délai de neuf mois (soit jusqu'en juin 2018) des mesures permettant aux candidats et aux formations politiques d'assurer le financement des campagnes électorales nationales : campagnes pour les élections présidentielle, législatives, sénatoriales et européennes. Le financement des campagnes électorales locales n'était donc pas dans le champ de l'habilitation, et donc du projet de « banque de la démocratie » (le texte initial du projet de loi proposait un champ plus large, visant le financement « *des campagnes électorales et de la vie politique* »).

Pouvant prendre la forme d'une structure spécifique, le cas échéant adossée à un opérateur existant, ou d'un mécanisme spécifique de financement, la « banque de la démocratie » avait vocation à jouer « *en cas de défaillance avérée du marché* », aux termes de l'habilitation prévue à l'article 30 de la loi du 15 septembre 2017. Le financement ainsi permis pouvait prendre la forme de prêts, d'avances ou de garanties.

Pour mémoire, le Sénat avait supprimé cet article 30 (alors article 12 du projet de loi ordinaire), que l'Assemblée avait rétabli.

2. Les raisons de l'abandon de la « banque de la démocratie »

À l'expiration du délai d'habilitation, qui s'achevait le 15 juin 2018, aucune ordonnance n'a été prise.

Le Gouvernement a précisé, lors d'une séance de l'Assemblée nationale le 16 juillet 2018, les raisons qui l'avaient conduit à abandonner le projet de « banque de la démocratie » ⁽¹⁾ :

– il fallait mesurer si la nouvelle structure bancaire était de nature à répondre aux difficultés de financement des candidats ou partis, ce travail ayant été confié aux inspections générales de l'administration et des finances (IGA et IGF) ;

– les deux corps d'inspection ont conclu que l'accès au crédit « *relève moins d'une absence d'offre bancaire, que viendrait combler la Banque de la démocratie, que de questions d'informations ou de délais, qui pourraient être réglées par le médiateur du crédit* » ;

(1) Assemblée nationale, XV^e législature, session extraordinaire de 2017-2018, compte rendu de la séance du lundi 16 juillet 2018.

– était également relevée l’absence de consensus autour d’une telle structure, certains jugeant qu’elle conduirait à une immixtion de l’État attentatoire au principe de neutralité, d’autres qu’elle aurait été particulièrement lourde – notamment en raison du respect de l’ensemble des normes bancaires.

Si certaines auditions conduites par vos rapporteurs (en particulier celles du médiateur, de la CNCCFP et de la Fédération bancaire française) semblent corroborer le constat fait par l’IGA et l’IGF d’une absence de dysfonctionnement structurel et systémique, et donc d’une absence de défaillance avérée et généralisée du marché, (*cf. infra*, 1 du B du IV pour l’illustration par le médiateur des bonnes relations en général entre les banques et les candidats), il n’en demeure pas moins que d’importantes difficultés ont été constatées et explicitées par différents trésoriers de partis politiques de toutes les sensibilités lors d’une table ronde. Un mouvement politique bien connu sur la place, preuve à l’appui, présente ainsi cinquante-trois refus écrits, pas toujours motivés, de banques. Ces difficultés persistantes appellent donc des évolutions ambitieuses, présentées *infra*.

III. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DES COMPTES DES CAMPAGNES ET DES FORMATIONS POLITIQUES

Les formations politiques et les candidats aux élections sont soumis à certaines obligations comptables. Les lois du 15 septembre 2017 ont substantiellement enrichi ces obligations, pour en renforcer la transparence et le contrôle.

A. LES ÉVOLUTIONS RELATIVES AUX MANDATAIRES POUR ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DE LA GESTION FINANCIÈRE

Au cœur des règles de financement de la vie politique, les mandataires, qui recueillent les fonds des partis et des candidats, ont vu leur rôle évoluer avec la loi du 15 septembre 2017 afin de renforcer la transparence financière.

1. Rappel du rôle du mandataire

• Dans le cadre d’une élection, chaque candidat doit, en application des articles L. 52-4 à L. 52-6 du code électoral, déclarer un mandataire chargé de recueillir les fonds. Ce mandataire peut être une personne physique (appelée « mandataire financier ») ou une association de financement déclarée en préfecture. Une obligation similaire est prévue pour les formations politiques par les articles 11 à 11-3 de la loi du 11 mars 1988 précitée.

Pour les élections, le recueil des fonds par le mandataire intervient durant la « période de financement », fixée à l’article L. 52-4 du code électoral et qui porte sur les six mois précédant le premier jour du mois de l’élection jusqu’à la date de dépôt du compte de campagne à la CNCCFP (soit, en principe, le dixième vendredi qui suit le premier tour de scrutin). Toutefois, pour l’élection présidentielle, la

période de financement antérieure au scrutin est non pas de six mois, mais en principe d'un an, en application du deuxième alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée. Pour l'élection présidentielle de 2022, cette période a été ramenée à neuf mois ⁽¹⁾.

● Le mandataire d'un candidat ou d'une formation politique doit ouvrir un compte unique pour y déposer les ressources. Notons à toutes fins utiles que la loi « Richard » précitée du 2 décembre 2019 a élargi les modalités de recueil de fonds par les mandataires, en rendant possible le recours à des prestataires de services de paiement, tant pour les candidats que pour les formations politiques. Sont en particulier concernés par cette possibilité les financements participatifs au moyen de plateformes en ligne, telles que *Paypal*.

2. Le renforcement de la transparence financière par la loi du 15 septembre 2017

La loi ordinaire du 15 septembre 2017 a substantiellement amélioré la transparence de la gestion financière des comptes de campagne et des formations politiques.

a. La consécration pour le mandataire d'un droit à l'ouverture d'un compte

D'une part, à travers un nouvel article L. 52-6-1 du code électoral, introduit par son article 27, elle a consacré pour les mandataires des candidats, le droit :

– à l'ouverture d'un compte ;

– à la mise à disposition des moyens de paiement et services bancaires nécessaires au fonctionnement du compte.

En cas de refus d'ouverture de compte par une banque, est prévue une procédure associant la Banque de France, afin que celle-ci désigne une banque pour qu'un compte y soit ouvert – cette banque, sur demande du mandataire, devant être située dans la circonscription électorale ou près d'un autre lieu choisi par le mandataire.

b. L'extension du champ des ressources recueillies par le mandataire

D'autre part, la loi du 15 septembre 2017 a élargi le champ des ressources que le mandataire d'une formation politique doit recueillir et déposer sur le compte unique.

Jusque-là, seuls les dons reçus en vue du financement de la formation politique devaient être déposés sur ce compte par le mandataire. Les autres ressources financières, incluant les cotisations des élus, étaient versées directement à la formation politique.

(1) Prévus par la loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021, cette modification était destinée à éviter tout chevauchement entre la période de financement antérieure au scrutin des élections départementales et régionales, et celle de l'élection présidentielle.

Désormais, cette obligation porte sur l'ensemble des ressources de la formation politique, incluant ainsi :

- les dons des personnes physiques ;
- les cotisations des adhérents ;
- les contributions des élus et d'autres formations politiques ;
- les prêts ;
- l'aide publique prévue par la loi du 11 mars 1988 précitée ;
- les différents produits de la formation, tels que les produits tirés de manifestations et colloques, les produits d'exploitation ou encore les legs ;
- la dévolution de l'excédent d'un compte de campagne de candidat.

B. LE RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS COMPTABLES DES FORMATIONS POLITIQUES

Les formations politiques bénéficiant de l'aide publique prévue à l'article 8 de la loi du 11 mars 1988 et/ou qui recueillent des ressources par l'intermédiaire d'un mandataire sont soumises à des obligations comptables particulières : elles doivent arrêter des comptes pour chaque année civile, faire certifier ces comptes par des commissaires aux comptes ⁽¹⁾ et les déposer à la CNCCFP dans le premier semestre de l'année qui suit l'exercice comptable.

La loi ordinaire du 15 septembre 2017 a prévu des évolutions significatives s'agissant de ces obligations comptables.

1. La tenue d'une comptabilité conforme à un règlement de l'Autorité des normes comptables

Jusqu'à la loi du 15 septembre 2017, les formations politiques devaient tenir une comptabilité, en application de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 précitée, sans que les modalités de cette comptabilité soient précisées.

L'article 25 de la loi du 15 septembre 2017 est venu modifier ces dispositions, en précisant que la tenue de la comptabilité doit être faite selon un règlement de l'Autorité des normes comptables (ANC), formalisant ainsi les obligations comptables auxquelles les formations politiques sont soumises.

(1) Par deux commissaires aux comptes si les ressources annuelles de la formation excèdent 230 000 euros, par un seul dans le cas contraire, en application du II de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 précitée.

Ce règlement de l'ANC a été pris le 12 octobre 2018 ⁽¹⁾. Il a été homologué par arrêté du 26 décembre 2018 et publié au *Journal officiel* du 30 décembre 2018, pour une application aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018.

Cet apport de la loi du 15 septembre 2017 revêt certes un caractère éminemment technique, mais est d'importance en ce qu'il offre un référentiel normatif clair pour les formations politiques et les commissaires aux comptes chargés de certifier leurs comptes, ainsi qu'à la CNCCFP.

Si sa résonance auprès des citoyens est ainsi limitée, il s'agit pourtant d'une mesure qui renforce la transparence financière et la bonne gestion de la vie démocratique de notre pays.

2. Les précisions sur le périmètre des comptes des formations politiques

La comptabilité des formations politiques porte sur un périmètre large qui ne se limite pas aux comptes de ces seules formations.

En effet, l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 prévoit que cette comptabilité doit retracer :

– les comptes du parti ou groupement (c'est-à-dire de la formation politique *stricto sensu*) ;

– les comptes des organismes, sociétés et entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient au moins la moitié du capital ou des sièges ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion – la notion de pouvoir prépondérant étant précisée aux articles 211-2 à 211-5 du règlement n° 2018-03 de l'ANC.

Ces précisions apportées par le règlement de l'ANC, de même que celles qui sont présentées dans les développements suivants, témoignent de l'opportunité d'avoir soumis la comptabilité des formations politiques à un règlement de l'ANC, qui offre une lisibilité accrue et donc une plus forte sécurité juridique.

a. L'inclusion des organisations territoriales dans le périmètre comptable des formations politiques

L'article 25 de la loi du 15 septembre 2017 a expressément inclus dans ce périmètre les comptes des organisations territoriales du parti ou groupement, dans les conditions prévues par décret – il s'agit du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 ⁽²⁾ modifié par le décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017 pris en application de cette loi ⁽³⁾.

(1) Il s'agit du [règlement n° 2018-03 du 12 octobre 2018](#).

(2) Décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 pris pour l'application de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et) la clarification du financement des activités politiques.

(3) Décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017 pris pour l'application des articles 25 et 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Le règlement n° 2018-03 de l'ANC précise, à son article 211-1, le champ de ces organisations territoriales. Doivent ainsi être retenues :

– les organisations territoriales affiliées au parti ou groupement avec son accord ou à sa demande ;

– celles qui ont participé localement à l'activité du parti ou groupement au cours de l'année considérée ;

– celles qui ont participé localement au financement du parti ou groupement cette même année ;

– et les organisations spécialisées du parti ou groupement qui remplissent les mêmes conditions que les organisations territoriales.

b. Les précisions apportées sur les modalités de tenue de la comptabilité

• Les modalités concrètes de tenue de la comptabilité des formations politiques sont précisées à l'article 12-1 du décret du 9 juillet 1990 modifié précité, qui prévoit la tenue de comptes annuels et de comptes d'ensemble.

Pour une formation politique donnée, les comptes annuels intègrent les écritures comptables :

– de la formation (par définition) ;

– des organismes, sociétés et entreprises dans lesquels la formation exerce un pouvoir prépondérant, si ces entités n'établissent pas de comptes annuels et n'ont pas de personnalité morale ;

– des organisations territoriales, si elles n'établissent pas de comptes annuels et n'ont pas de personnalité morale.

Les comptes d'ensemble, quant à eux, incluent :

– les comptes annuels de la formation politique (selon le périmètre précédemment défini) ;

– les comptes annuels des organismes, sociétés et entreprises contrôlés par la formation politique et qui établissent de tels comptes ;

– les comptes annuels des organisations territoriales qui en établissent ;

– les charges et produits et la situation patrimoniale des organismes, sociétés et entreprises et des organisations territoriales qui n'établissent pas de comptes annuels et qui sont dotés de la personnalité morale.

Le tableau suivant dresse la synthèse des modalités d'intégration comptable.

**MODALITÉS D'INTÉGRATION COMPTABLE
AUX COMPTES ANNUELS ET AUX COMPTES D'ENSEMBLE**

Entité	Intégration dans les comptes annuels de la formation politique	Intégration dans les comptes d'ensemble (intégration globale)
Parti ou groupement	Oui	–
Société ou entreprise détenue à hauteur d'au moins 50 % du capital	–	Oui
Entité détenue à hauteur d'au moins 50 % des sièges	–	Oui
Entité dans laquelle le parti ou groupement exerce un pouvoir prépondérant	Oui si absence de comptes annuels et absence de personnalité morale	Oui si tenue de comptes annuels ou personnalité morale
Organisation territoriale	Oui si absence de comptes annuels et absence de personnalité morale	Oui si tenue de comptes annuels ou personnalité morale

● Les partis politiques ayant les périmètres les plus importants en nombre d'entités intégrées sont, d'après la CNCCFP ⁽¹⁾ :

– le Parti socialiste, avec 2 539 entités intégrées dans les comptes 2019 (contre 1 250 en 2018) ;

– et le Parti communiste français, avec 1 246 entités intégrées en 2019 (contre 246 en 2018).

L'important accroissement du nombre d'entités intégrées entre 2018 et 2019 ne traduit pas une extension locale massive, mais plutôt une meilleure performance s'agissant de l'exhaustivité de leur périmètre comptable, soulignée par la CNCCFP dans son avis sur les comptes de l'exercice 2019 précité.

● Le règlement n° 2018-03 de l'ANC prévoit, à son article 222-2, une mesure de simplification dans la tenue de la comptabilité, à l'égard des entités « *qui ne revêtent pas un caractère significatif par rapport aux comptes d'ensemble* ».

Dans une telle hypothèse, la comptabilisation des charges et produits et des actifs et passifs de ces entités peut être réalisée globalement : les flux sont comptabilisés en une seule écriture, dans la mesure où il est jugé inutile de détailler chacune des opérations selon leur nature.

Le caractère non significatif d'une entité est acquis si ses produits et ses charges sont « *non significatifs au regard du compte de résultat des comptes d'ensemble et si ses actifs et passifs sont non significatifs au regard du bilan des comptes d'ensemble* ».

Lorsque des entités prises isolément sont non significatives, mais que leur ensemble revêt un caractère significatif, la mesure de simplification n'est pas applicable.

(1) CNCCFP, Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2019, délibération du 25 mars 2021, [Journal officiel du 18 avril 2021](#).

C. LE RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DE LA CNCCFP ET DE LA PUBLICATION DES COMPTES

En plus des aspects comptables précédemment décrits, la loi ordinaire du 15 septembre 2017 a renforcé l'information de la CNCCFP, assortie de sanctions pénales le défaut de transmission à cette commission de certains éléments, et amélioré la publicité des comptes de campagne et des formations politiques.

1. Une information renforcée sur les dons

Les dons perçus par un candidat ou une formation politique devaient déjà, avant la loi du 15 septembre 2017, faire l'objet de la part du mandataire de la délivrance d'un reçu au donateur.

La loi du 15 septembre 2017 a renforcé la transparence de ces dons, et donc l'information y afférant, en prévoyant la transmission à la CNCCFP, par le mandataire, non seulement de la liste des donateurs, mais aussi du montant des dons. Cette évolution permet de renforcer le contrôle opéré par la CNCCFP sur les dons, notamment s'agissant du respect du plafond légal des dons que chaque personne physique peut consentir.

Ces modifications résultent des articles 25 et 26 de la loi du 15 septembre 2017 ; elles figurent au quatrième alinéa de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 s'agissant des formations politiques, et à l'article L. 52-10 du code électoral s'agissant des candidats.

2. La sanction pénale des manquements aux obligations d'information de la CNCCFP

● Le défaut de communication des éléments qu'un candidat ou une formation politique doit transmettre à la CNCCFP sur les dons et prêts a été assorti de sanctions pénales dissuasives, afin d'assurer la pleine effectivité de ces obligations.

Ces sanctions consistent en une peine d'emprisonnement d'un an et une amende de 15 000 euros.

● Par ailleurs, la loi ordinaire du 15 septembre 2017 a érigé en infraction pénale les omissions dans la tenue de la comptabilité et le défaut de transmission des comptes à la CNCCFP. Jusque-là, les conséquences de tels manquements étaient essentiellement financières, consistant en une suspension de l'aide publique et de la déduction fiscale à laquelle les donateurs ont droit.

Désormais, ces manquements sont sanctionnés d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, aux termes du II de l'article 11-9 de la loi du 11 mars 1988 précitée.

Pour les candidats, le non-respect des formalités d'établissement du compte de campagne et la minoration volontaire d'éléments dans ce compte sont également

punis des mêmes peines, en application de l'article L. 113-1 du code électoral ; auparavant, ces manquements étaient passibles d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

3. Une publicité des comptes améliorée

Si le principe de la publication des comptes des formations politiques et des candidats (comptes de campagne) ne résulte pas de la loi ordinaire du 15 septembre 2017, cette dernière a substantiellement amélioré cette publicité.

D'une part, alors que la publication de ces comptes était « *sommaire* », pour les formations politiques, et réalisée sous une « *forme simplifiée* », pour les candidats, la loi a supprimé ces mentions pour prévoir le principe d'une publicité des comptes, sans précisions limitatives.

D'autre part, la transparence comptable a été renforcée à travers la consécration d'une publicité des comptes de campagne dans « *un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé* », cette évolution étant prévue à l'article L. 52-12 du code électoral.

Vos rapporteurs ont cependant pu constater certaines difficultés dans l'accès aux informations financières, soit en raison du format des données, soit du fait de l'absence de certains éléments. Ils appellent à ce que les développements informatiques nécessaires à une pleine publicité de l'ensemble des informations visées par les lois du 15 septembre 2017 soient réalisés.

IV. LES ÉVOLUTIONS ENVISAGEABLES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT POLITIQUE

Ainsi qu'il a été vu, les lois du 15 septembre 2017 ont profondément réformé le financement politique dans notre pays, afin d'en renforcer la transparence et l'efficacité. Si ces évolutions ont été opportunes, elles n'ont pas permis de régler toutes les difficultés que les candidats et formations politiques peuvent rencontrer, appelant ainsi à de nouveaux changements, certains relevant de la loi, d'autres d'un niveau infra-législatif.

Ces propositions sont présentées dans l'unique but de garantir, dans des conditions optimales de contrôle et de transparence, la pluralité d'expression politique indispensable à toute société démocratique.

A. PRÉVOIR DES ASSOULISSEMENTS EN MATIÈRE DE RESSOURCES DES CANDIDATS ET PARTIS

Nerf de la guerre mais aussi de la politique, les ressources financières sont indispensables à la vie d'une formation politique et au bon déroulement d'une campagne électorale. Si la France se caractérise par un encadrement relativement strict de ces ressources, à la différence d'autres pays dotés de règles plus souples, le

principe d'un tel encadrement ne doit pas être remis en cause, en ce qu'il assure un accès équitable au financement et prémunit le fonctionnement de notre démocratie d'interférences d'intérêts privés ou étrangers.

Cependant, une fois ce constat posé, des assouplissements ponctuels, sur des sujets d'importance, paraissent souhaitables.

1. Modifier les règles relatives aux prêts des personnes physiques

Les prêts que les personnes physiques peuvent consentir dans le cadre du financement de la vie politique pourraient évoluer sur deux aspects, l'un emportant une ouverture, l'autre prévoyant une nouvelle condition :

- permettre de tels prêts dans le cadre de l'élection présidentielle ;
- prévoir une condition de nationalité ou de résidence, à l'image de ce qui est prévu pour les dons.

a. Permettre les prêts de personnes physiques aux candidats à l'élection présidentielle sous condition de nationalité

Ainsi qu'il a été vu, alors que les prêts de personnes physiques aux candidats sont admis, ils font l'objet d'une interdiction spécifique s'agissant de l'élection présidentielle.

Introduite en 2001, cette interdiction repose sur des justifications tenant :

- au risque d'enrichissement sans cause du candidat, en raison de l'absence de garantie de remboursement du prêt et du bénéfice d'un financement public (remboursement forfaitaire), pour le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ ;
- aux risques induits, pour le candidat, par le non-remboursement des prêts, si ceux-ci dépassent le plafond des dons (risques de poursuites), pour le Conseil d'État ⁽²⁾.

Il est cependant permis de s'interroger sur la pertinence de cette exclusion, dans la mesure où les prêts des personnes physiques sont permis pour les autres élections et sont encadrés par l'article L. 52-7-1 du code électoral, introduit par l'article 26 de la loi ordinaire du 15 septembre 2017.

En outre, la CNCCFP peut, dans le cadre de ses missions de contrôle, vérifier le remboursement des prêts et répondre ainsi aux craintes soulevées par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État.

(1) *Conseil constitutionnel*, [Observations du Conseil constitutionnel](#) dans la perspective de l'élection présidentielle, 22 juin 2000, point V, 5, Journal officiel du 13 juillet 2000. Ces observations et la position du Conseil constitutionnel ont été rappelées en 2012 (Régis Lambert, Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel, n° 34, janvier 2012).

(2) *Conseil d'État*, *Assemblée générale*, 9 février 2017, Avis sur le financement des campagnes électorales, n° 392602, point 5.

Enfin, une voie de contournement de cette interdiction existe à travers la pratique des « prêts miroirs » : au lieu de directement prêter à un candidat, une personne physique prête à une formation politique, qui prête à son tour au candidat. Dans ces conditions, autant ouvrir directement les prêts des personnes physiques.

- Notons que le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques soutient une telle ouverture ⁽¹⁾, position largement partagée par les trésoriers des partis politiques entendus par vos rapporteurs. La CNCCFP, en revanche, paraît ne pas y être favorable ⁽²⁾.

Un encadrement de ces prêts serait naturellement souhaitable, par exemple à travers :

- un plafonnement de leur montant (le médiateur propose 100 000 euros ⁽³⁾) ;

- une interdiction des espèces et, plus généralement, la mise en place de processus de contrôle pour lutter contre le blanchiment.

En outre, vos rapporteurs préconisent de n’ouvrir la possibilité d’accorder des prêts aux candidats à l’élection présidentielle qu’aux personnes ayant la nationalité française, compte tenu de la place particulière qu’occupe cette élection dans la vie politique nationale et pour les citoyens français.

- Une telle évolution élargirait les sources de financement et pourrait constituer une alternative au crédit bancaire.

Elle supposerait de modifier l’article 3 de la loi du 6 novembre 1962, ce qui relève du niveau organique.

Proposition n° 39 : ouvrir aux personnes physiques de nationalité française la possibilité de consentir des prêts aux candidats à l’élection présidentielle.

Niveau de norme : organique.

b. Subordonner les prêts des personnes physiques aux candidats aux autres élections à une condition de nationalité ou de résidence

Parallèlement à l’ouverture précédemment proposée, il serait possible d’encadrer, en général, les prêts des personnes physiques.

Si, au titre des dons, les personnes physiques sont soumises à une condition de nationalité ou de résidence, tel n’est pas le cas pour les prêts.

(1) Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, rapport d’activité 2021 précité, pages 81 à 84.

(2) Ibid., page 84.

(3) Ibid.

Or, cette absence de conditionnalité des prêts peut laisser perplexe, en ce qu'elle permettrait à des personnes étrangères ou ne résidant pas en France, et n'ayant donc pas un intérêt direct à l'élection à la magistrature suprême de notre pays (ou du moins un intérêt avouable), de participer à son financement.

Cela n'apparaît pas cohérent avec l'encadrement strict des financements étrangers (interdits dans leur principe) : une banque non européenne ne pourrait prêter à un candidat ou une formation politique, en revanche, une telle possibilité serait offerte à un riche potentat étranger.

Dans ces conditions, il semble logique d'assujettir les prêts des personnes physiques à une condition de nationalité française ou de résidence en France – pour l'élection présidentielle, ainsi qu'il vient d'être vu, seuls les nationaux auraient la possibilité d'accorder de tels prêts.

Une telle conditionnalité ne semble pas méconnaître la libre circulation des capitaux prévue à l'article 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : rappelons en effet que cette liberté s'applique non seulement au sein de l'Union européenne, mais également à l'égard de tous les pays tiers ; or, la loi française subordonne déjà les prêts bancaires à une condition d'établissement au sein de l'Union européenne ou de l'EEE, excluant ainsi les banques de pays tiers.

Proposition n° 40 : introduire, pour les prêts consentis par des personnes physiques aux candidats aux élections autres que l'élection présidentielle, une condition de nationalité ou de résidence, à l'image de ce qui existe pour les dons.

Niveau de norme : législatif.

2. Transformer l'avantage fiscal au titre des dons en vue de sa démocratisation

● Si les particuliers sont fiscalement incités à effectuer des dons, dans la mesure où ceux-ci leur ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu (IR) égale à 66 % de leurs montants (article 200 du code général des impôts), cette incitation ne bénéficie en réalité que peu, ou pas, aux donateurs aux revenus modestes.

En effet, la réduction d'impôt ne peut excéder l'impôt effectivement dû : si 66 % du don correspond à un montant supérieur à l'impôt, l'excédent est perdu – et la réduction d'impôt est nulle s'agissant d'un foyer fiscal ne payant pas l'IR. De fait, en 2017, la quasi-totalité du coût de la dépense fiscale (portant sur tous les types de dons) était concentrée sur les plus hauts déciles (dont la moitié sur le seul 10^e décile).

Il y a donc ceci de paradoxal qu'une personne aux revenus modeste prendra à sa charge une part plus importante du don qu'une personne aux revenus plus élevés, dont le don sera partiellement (et jusqu'à 66 %) pris en charge par l'État.

- Pour « démocratiser » les dons – et, *in fine*, accroître le soutien financier aux formations politiques comptant un fort électorat populaire –, il pourrait être envisagé de transformer la réduction d'impôt en crédit d'impôt.

Rappelons, en effet, qu'à la différence d'une réduction d'impôt, un crédit d'impôt est intégralement perçu par son bénéficiaire : l'éventuel excédent par rapport à l'IR dû lui est restitué.

Telle était d'ailleurs la raison ayant conduit à transformer en crédit d'impôt l'aide fiscale au titre de l'emploi de salarié à domicile prévue à l'article 199 *sexdecies* du code général des impôts, alors que cette aide revêtait pour certaines personnes la forme d'une réduction d'impôt ⁽¹⁾.

- Une telle évolution serait cantonnée aux seuls dons politiques, et non à l'ensemble des dons éligibles au dispositif prévu à l'article 200 du code général des impôts.

Cette transformation pourrait s'accompagner d'ajustements, notamment s'agissant du plafonnement des dons ouvrant droit à l'avantage fiscal – actuellement, ces dons ne sont pas soumis au plafonnement général prévu à l'article 200-0 A du code général des impôts, mais ils font l'objet d'un plafonnement propre fixé à 20 % du revenu imposable du donateur.

Il conviendrait également de rester attentif à ce que les modalités retenues, notamment s'agissant du taux du crédit d'impôt et du plafonnement, n'aient pas pour effet de tarir les ressources des partis qui, à l'heure actuelle, bénéficient d'importants dons – sans quoi la proposition pourrait se révéler contre-productive.

Si une telle proposition aurait inévitablement un coût pour les finances publiques (qu'il est difficile d'estimer à ce stade), ce coût devrait être rapporté à la finalité poursuivie, à savoir l'ouverture du financement politique à l'ensemble des contribuables.

Proposition n° 41 : transformer en crédit d'impôt la réduction d'impôt au titre des dons politiques prévue à l'article 200 du code général des impôts pour étendre l'incitation fiscale aux ménages payant peu, voire pas, d'impôt sur le revenu.

Niveau de norme : législatif.

3. Faire évoluer les modalités de l'aide publique aux formations politiques par une prise en compte élargie des résultats électoraux

- Ainsi qu'il a été vu, le financement public des formations politiques prend la forme d'une aide comprenant deux fractions égales reposant sur les résultats enregistrés lors des élections législatives (*cf. supra*, I, A).

(1) Transformation résultant de l'article 82 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Les modalités actuelles favorisent nettement la formation qui a remporté les élections législatives, et pénalisent les formations dont les résultats sont moins bons – pouvant conduire à d’importantes difficultés financières si la formation en question était auparavant majoritaire ou enregistre une baisse importante du nombre des élus qui lui sont rattachés. Pour le dire plus directement, le financement public d’une formation politique est tributaire des résultats obtenus lors d’une seule échéance électorale – les élections législatives –, indépendamment des résultats enregistrés lors d’autres élections passées ou futures, car ce financement est figé pour la durée de la législature.

● Aménager ces modalités de financement public apparaît ainsi non seulement possible, mais souhaitable, comme l’a d’ailleurs préconisé le médiateur dans son rapport d’activité publié à l’automne 2021 ⁽¹⁾.

Deux évolutions complémentaires paraissent ainsi pouvoir être faites, supposant une modification législative – en l’occurrence, des articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988 précitée.

a. Inclure les élections européennes dans la première fraction de l’aide publique

En premier lieu, la première fraction de l’aide publique pourrait tenir compte, non seulement des élections législatives, mais aussi d’élections « intermédiaires ». Cela éviterait de figer l’aide publique pour une période de cinq ans, en intégrant les résultats d’autres élections tenues entre chaque renouvellement général de l’Assemblée.

Vos rapporteurs n’ignorent naturellement pas la délicatesse pratique et opérationnelle qu’une telle modification revêt. En effet, en fonction de leur type, les élections sont très différentes, les enjeux couverts par les élections municipales étant distincts de ceux des élections régionales ou européennes, et certains partis ne présentent des candidats qu’aux élections locales et non aux élections nationales – sans compter le fait que, pour de nombreuses élections locales, en particulier municipales, la proportion de candidats n’étant rattachés à aucune formation politique est importante.

Néanmoins, refuser toute évolution pour ce seul motif ne paraît pas admissible : il est en effet difficilement compréhensible qu’un parti qui aurait connu un échec aux législatives, mais qui ensuite enregistre d’excellents résultats électoraux, continue à ne disposer que d’un maigre financement public car celui-ci est figé pour cinq ans.

(1) Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, rapport d’activité 2021 précité, pages 75 et 76.

Une solution de compromis pourrait être la prise en compte (en plus des élections législatives), non de toutes les élections « intermédiaires », mais des seules élections européennes :

– le mandat des députés européens est de cinq ans, comme celui des députés nationaux ; le fait que les élections européennes soient décalées par rapport aux élections législatives (écart de deux ans) assure une prise en compte intermédiaire des résultats électoraux des formations politiques ⁽¹⁾ ;

– la circonscription électorale, dans le cadre des élections européennes, est nationale, et les enjeux de ce scrutin revêtent souvent, dans les faits, une dimension nationale qui n'est pas étrangère aux élections législatives destinées à définir la majorité gouvernementale du pays ⁽²⁾ ;

– le scrutin de liste à la proportionnelle permet une représentation politique relativement large.

b. Prendre en compte les deux dernières élections

En second lieu, outre l'inclusion des élections européennes, les modalités de l'aide publique pourraient tenir compte des deux dernières échéances électorales pour chacune des élections retenues (européennes et législatives).

Une telle évolution serait de nature à lisser les effets des résultats électoraux sur la durée et à renforcer l'équité du financement public en prémunissant des formations d'une attrition potentiellement sévère de leurs ressources au titre d'un seul cycle électoral, surtout si lesdites formations étaient majoritaires lors du cycle précédent.

Concrètement, cela reviendrait à retenir non les seules dernières élections législatives et européennes, mais aussi les précédentes. À titre d'exemple, une fois le prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale réalisé en 2022, seraient prises en compte :

- les élections législatives de 2022, comme le droit actuel le prévoit ;
- les élections européennes de 2019, ainsi qu'il est proposé ;
- mais aussi les élections législatives de 2017 et les élections européennes de 2014.

En plus de la nature opportune du lissage des ressources, cette proposition permettrait un meilleur financement des formations d'opposition, et donc la garantie de disposer d'oppositions ayant des moyens suffisants, ce qui correspond à une exigence démocratique.

(1) Sauf dissolution, naturellement.

(2) Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, article 1^{er}.

Compte tenu de ces évolutions proposées, il n'apparaît pas nécessaire de modifier la pondération entre les deux fractions de l'aide publique aux formations politiques.

Proposition n° 42 : réformer les modalités de détermination de la première fraction de l'aide publique aux formations politiques :

- en incluant les élections européennes ;
- et en prenant en compte les deux dernières échéances électorales législatives et européennes.

Niveau de norme : législatif.

B. LA NÉCESSITÉ DE RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU FINANCEMENT BANCAIRE

Si l'abandon de la « banque de la démocratie » en 2018 reposait, alors, sur des arguments audibles qui ont d'ailleurs été renouvelés par plusieurs acteurs lors des auditions conduites par vos rapporteurs, les difficultés que peuvent rencontrer des formations politiques et des candidats dans l'accès au financement bancaire, c'est-à-dire essentiellement aux prêts de banques, n'en demeurent pas moins réelles, et appellent des réponses concrètes pour garantir une expression politique pluraliste pleine et entière.

1. Le constat de difficultés persistantes autour de l'accès au financement bancaire

● Ainsi qu'il a été vu, le projet de « banque de la démocratie » n'a finalement pas été mis en œuvre à la suite, notamment, des conclusions rendues par les corps d'inspection, aucune défaillance avérée du marché bancaire n'ayant été constatée.

Ainsi que les auditions de vos rapporteurs l'ont souvent indiqué, il n'y aurait pas de dysfonctionnement systémique dans l'accès au financement bancaire par les candidats et formations politiques : les difficultés rencontrées seraient pour l'essentiel occasionnelles, et l'intervention du médiateur permettrait souvent de les résoudre. Comme le relevait le médiateur dans son rapport d'activité de 2020 sur les élections municipales, « *la relation avec les agences bancaires des candidats au scrutin municipal a bien fonctionné, et l'organisation bancaire, malgré quelques réticences de principe, le plus souvent, au niveau national, a joué très correctement son rôle sur le terrain* »⁽¹⁾. Une conclusion similaire avait été tirée s'agissant des élections départementales et régionales l'année suivante, le médiateur relevant que « *la relation des candidats aux scrutins régional et départemental avec les agences*

(1) Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, rapport d'activité 2020 précité, page 5.

bancaires a bien fonctionné »⁽¹⁾ et soulignant « la situation relativement excellente des relations bancaires avec les partis et/ou les candidats »⁽²⁾.

a. Des difficultés indéniables constatées par vos rapporteurs

● Si une absence de problème systémique ne justifie pas une réponse systémique, encore faut-il être certain de la nature occasionnelle, ponctuelle des difficultés. Or, il n'est pas exclu que le constat dressé par certaines autorités repose sur des éléments ne correspondant pas à la totalité des expériences des formations politiques et des candidats : à titre d'exemple, le médiateur du crédit, dont la qualité doit encore une fois être soulignée, n'a connaissance que des situations qui lui sont signalées par la procédure de saisine.

De même, le rapport des corps d'inspection que vos rapporteurs ont pu consulter relève que les candidats, en particulier ceux à l'élection présidentielle de 2017, ont pu avoir accès au crédit, élément pris en compte dans l'appréciation finale d'une absence de dysfonctionnement systémique. Cependant, ce constat ne tient pas compte des modifications apportées aux règles de financement par les lois du 15 septembre 2017, parmi lesquelles l'exclusion – au demeurant légitime – des prêts octroyés par des banques non-européennes.

Il est donc possible que des difficultés structurelles demeurent, ce que plusieurs auditions ont mis en avant. En tout état de cause, à supposer que les difficultés ne revêtent pas une nature structurelle ou systémique, tout ne fonctionne pas comme il le faudrait : si les difficultés peuvent, au regard du nombre total de formations politiques et de candidats, être rares et ponctuelles, elles n'en demeurent pas moins réelles et, potentiellement, très sérieuses, ce que l'actualité politique et médiatique récente tend à montrer.

Par ailleurs, vos rapporteurs relèvent que l'abandon du projet de « banque de la démocratie », s'il pouvait s'être révélé justifié en 2018, a pu conduire à une rupture de l'équilibre général en matière de financement politique qu'avaient atteint les lois du 15 septembre 2017. Ces lois ont resserré l'accès au financement bancaire en écartant l'octroi de prêts de la part de banques extra-européennes – cela vient d'être rappelé –, mais la « banque de la démocratie » pouvait être vue comme la contrepartie de ce resserrement : le financement étranger était restreint, mais un financement public prenait, en quelque sorte, le relais.

D'une manière générale, en termes d'accès au financement bancaire, il semble anormal, pour le bon fonctionnement d'une démocratie comme la France et du pluralisme politique, que des sondages d'opinion puissent conditionner l'octroi de crédits. De façon plus globale, vos rapporteurs regrettent que des établissements privés disposent, dans les faits, d'un droit de vie et de mort, ou à tout le moins d'une influence potentiellement déterminante, sur la pérennité d'une formation politique ou d'une candidature et, dès lors, de l'expression politique pluraliste de notre pays.

(1) Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, rapport d'activité 2021 précité, page 8.

(2) Ibid., page 84.

b. Une liberté contractuelle des banques à préserver mais qui ne saurait conduire à des discriminations

● Précisons dès ici que vos rapporteurs ne jugent pas opportune la piste consistant à obliger les établissements bancaires à accorder des prêts aux formations politiques et aux candidats. Il n'existe pas de « droit au crédit », ce qu'a expressément jugé la Cour de cassation ⁽¹⁾, et créer un tel droit, une obligation pour les banques d'octroyer des prêts dans le cadre du financement de la vie politique, risquerait de se heurter à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce et de l'industrie – tout en pouvant exposer les banques à des risques.

Il convient cependant de préciser que la liberté contractuelle des banques n'est pas sans limite : elle s'exerce « *dans le respect des dispositions d'ordre public édictées par le code pénal* », ainsi que l'a rappelé le Défenseur des droits dans une délibération rendue le 27 septembre 2010 ⁽²⁾. L'octroi d'un crédit, comme le relève le Défenseur des droits, constitue une fourniture d'un bien ou d'un service, au titre de laquelle toute discrimination est prohibée en application des articles 225-1 et 225-2 du code pénal, le second punissant une discrimination consistant à refuser une telle fourniture de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

Dès lors, un refus reposant sur des motivations politiques, à raison des opinions du demandeur, tomberait sous le coup de la loi pénale.

● Si l'obligation d'octroyer des crédits est écartée, plusieurs solutions ont été identifiées par vos rapporteurs, certaines pour apporter une réponse de long terme aux difficultés d'accès au financement bancaire, et une, provisoire et de court terme, pour tenter de régler les éventuels problèmes pour les prochaines échéances électorales.

2. Enrichir les prérogatives du médiateur

Le médiateur ne dispose pas de pouvoirs coercitifs, ce qui est cohérent avec sa mission et son rôle ; il n'est pas proposé de modifier cette situation, d'autant que l'action du médiateur est saluée par les acteurs politiques entendus par vos rapporteurs.

Néanmoins, les prérogatives du médiateur pourraient utilement être enrichies au moins sur deux aspects. D'une manière générale, l'information sur l'existence et le rôle du médiateur devrait être renforcée, notamment en systématisant la transmission, par les banques saisies d'une demande de prêt d'un candidat ou d'une formation politique et qui opposent un refus à une telle demande, des coordonnées et du site internet de la médiation.

(1) *Cour de cassation, Assemblée plénière, 9 octobre 2006, n° 06-11.056, au Bulletin* : « le banquier est toujours libre, sans avoir à justifier sa décision qui est discrétionnaire, de proposer ou de consentir un crédit qu'elle qu'en soit la forme, de s'abstenir ou de refuser de le faire ».

(2) *Défenseur des droits, délibération n° 2010-207 du 27 septembre 2010, page 3.*

- Le premier aspect d'enrichissement porte sur le délai de saisine du médiateur par les candidats. Ainsi qu'il a été vu, ce délai échoit avant le premier tour de scrutin.

Or, il y a un intérêt à ce que le médiateur puisse être saisi même après l'élection, pour que les dépenses et les recettes soient réglées et encaissées avant la date limite de dépôt du compte de campagne, fixée au dixième vendredi qui suit le premier tour de scrutin. Plus largement, étendre le délai de saisine pourrait permettre à des candidats de saisir plus facilement le médiateur, constituant ainsi un facteur d'accroissement des opportunités de résolution des difficultés.

Le terme du délai de saisine pourrait ainsi être aligné sur celui du délai de dépôt du compte de campagne, ce que préconise le médiateur lui-même ⁽¹⁾.

- Le second aspect porte plus directement sur les prérogatives du médiateur, qui pourraient être renforcées :

- en lui permettant de publier la liste des banques pour lesquelles des anomalies ont été constatées (telles que le refus d'octroi de prêt malgré la satisfaction des critères et la solidité du dossier) ;

- en permettant aux candidats et formations politiques qui le souhaitent de lui confier un mandat pour que le médiateur négocie les prêts avec les établissements bancaires.

Ces évolutions supposeraient d'accroître les moyens financiers et humains du médiateur.

La piste du « mandat de négociation » permettrait d'éviter des refus bancaires reposant sur des considérations politiques – pratique dont se défendent les banques, mais qui ne paraît pas pouvoir être écartée d'un revers de main compte tenu de certains constats dressés par vos rapporteurs lors de leurs travaux. Ainsi, un candidat ou une formation politique présentant toutes les garanties, satisfaisant à toutes les conditions et dont le niveau de risque serait faible au regard des performances électorales projetées, pourrait plus facilement accéder au crédit bancaire.

(1) *Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, rapport d'activité 2021 précité, pages 73 et 74.*

Proposition n° 43 : enrichir les prérogatives du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques :

- en alignant son délai de saisine par un candidat sur le délai de dépôt des comptes de campagne ;
- en lui permettant de publier la liste des établissements bancaires auprès desquels d’importantes difficultés ont été constatées ;
- en permettant aux candidats et formations politiques de lui confier un mandat de négociation de leurs demandes de prêts.

Niveau de norme : législatif (pour les prérogatives du médiateur) ; réglementaire (pour le délai de saisine).

3. Accroître la supervision des décisions des banques et aménager les conditions requises pour l’octroi de prêts

a. Supprimer le critère de la relation commerciale antérieure pour l’octroi de prêts aux candidats

● Parmi les conditions et critères d’octroi de prêts, figure souvent l’exigence, pour le candidat, d’avoir déjà un compte actif (et non de complaisance) auprès de l’établissement sollicité, parfois avec une durée minimale (par exemple de six mois). Il s’agit du critère de la « relation commerciale antérieure ».

Si la domiciliation des revenus est classique pour les particuliers, elle ne paraît pas adaptée à la vie politique et aux candidats, qui n’ont pas de revenus privés à déposer – point souligné par le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques ⁽¹⁾.

Dans ces conditions, le critère de la relation commerciale antérieure pourrait être écarté pour les candidats à une élection.

● Il ne semble pas qu’une telle modification suppose une évolution législative : la possibilité d’imposer une condition de domiciliation figurait à l’article L. 313-25-1 du code de la consommation, qui a été abrogé par la loi « PACTE » du 22 mai 2019 ⁽²⁾ afin de renvoyer cette condition à la négociation commerciale.

Dès lors, il pourrait être possible, dans le cadre d’un « accord de place », d’écarter cette condition pour les seuls prêts des candidats à une élection.

(1) Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, rapport d’activité 2021 précité, page 52.

(2) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, article 206, XV.

b. Instaurer un mécanisme de saisine du médiateur par la Banque de France ou l'ACPR

Plus généralement, les décisions de refus d'octroi de prêts pourraient faire l'objet d'une supervision renforcée de la part de la Banque de France ou de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Cela pourrait passer par la mise en place d'un mécanisme d'information systématique de ces institutions par les banques, lorsqu'elles refusent un prêt à un candidat ou à une formation politique, à charge ensuite pour la Banque de France ou l'ACPR d'en informer le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques.

Ce dispositif permettrait de lever un frein à la bonne réalisation, par le médiateur, de sa mission de conciliation, à savoir son absence de saisine dans certaines situations.

Proposition n° 44 : exclure, dans l'octroi de prêts aux candidats, tout critère reposant sur une relation commerciale antérieure, et permettre la saisine du médiateur par les instances de supervision bancaire.

Niveau de norme : législatif (pour la saisine du médiateur par les institutions de supervision) ; infralégislatif (pour la suppression du critère de la relation commerciale antérieure).

4. Instituer une « banque de la démocratie » par l'association au financement de la vie politique de la Caisse des dépôts, de la Banque de France et, à titre provisoire, de la Banque postale

Pour assurer un accès satisfaisant au crédit bancaire par les candidats et les formations politiques, et à l'aune des difficultés signalées à vos rapporteurs, il apparaît nécessaire de revenir au projet de « banque de la démocratie » que prévoyait la loi ordinaire du 15 septembre 2017 mais qui a été abandonné par la suite.

Sous le terme de « banque de la démocratie », vos rapporteurs ne proposent pas de créer une nouvelle institution *ad hoc*, un établissement de financement spécifique, mais de s'adosser à des structures existantes, telles que la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui, depuis maintenant plus de deux siècles, accompagne les besoins de financement des pouvoirs publics et fait honneur à sa devise, « Foi publique ».

En attendant une telle évolution, qui supposerait de modifier la loi, vos rapporteurs proposent une solution temporaire associant la Banque postale.

a. Permettre à la CDC d'octroyer des prêts ou des garanties

• Régie par les articles L. 518-2 à L. 518-24-1 du code monétaire et financier (CMF), la CDC, avec ses filiales, est « *un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays* », et est notamment chargée « *de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite* » ; elle contribue également « *au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable* », aux termes de l'article L. 518-2 du CMF.

La CDC peut également se voir confier des mandats de gestion en application de l'article L. 518-24-1 du même code, pour encaisser des recettes ou engager des dépenses.

• Ces missions pourraient être complétées en permettant à la CDC d'octroyer des prêts aux candidats et aux formations politiques, soit de façon générale, soit en soumettant cet octroi à des conditions, telles qu'une exigence de refus préalables de prêts de la part d'établissements bancaires.

Proposition n° 45 : instaurer une « banque de la démocratie » consistant à permettre à la Caisse des dépôts et consignations d'octroyer des prêts et garanties aux candidats et formations politiques.

Niveau de norme : législatif.

b. Créer un guichet unique auprès de la Banque de France

Une autre voie pourrait consister en la création d'un « guichet unique » auprès de la Banque de France, auquel les formations politiques et les candidats présenteraient leurs demandes. La Banque de France serait ensuite chargée d'instruire les demandes auprès des établissements bancaires.

Cette proposition peut être rapprochée de celle concernant le médiateur du crédit aux candidats et aux formations politiques, relative au mandat de négociation. Elle poursuit la même finalité, à savoir la « décoloration politique » des demandes de prêts, afin de prémunir les décisions d'octroi ou de refus de prêts de toute considération politique.

Elle supposerait, elle aussi, une évolution législative, en modifiant le titre IV du livre I^{er} du CMF relatif à la Banque de France.

Proposition n° 46 : créer un guichet unique des candidats et formations politiques auprès de la Banque de France, au titre de leurs demandes de prêts bancaires.

Niveau de norme : législatif.

c. En attendant : la « solution Banque postale »

• Les précédentes propositions supposent, ainsi qu'il a été vu, une évolution législative. Elles risquent ainsi de ne pas pouvoir être mises en œuvre en temps utile pour les échéances électorales du printemps 2022, compte tenu du calendrier parlementaire d'ici là (et notamment de la suspension des travaux de l'Assemblée nationale à compter de la fin du mois de février prochain).

Or, l'objectif poursuivi par vos rapporteurs est d'apporter des solutions concrètes, non seulement pour l'avenir et à long terme, mais aussi dans une temporalité proche, pour l'élection présidentielle et les élections législatives qui se tiendront en 2022.

Pour atteindre cet objectif, il convient donc de trouver une solution n'impliquant pas de modifier la loi, mais pouvant être réalisée à droit législatif constant, par des modifications réglementaires ou d'un niveau de norme inférieur.

Vos rapporteurs ont conscience de la gageure qu'un tel objectif constitue. La piste consistant à suggérer aux candidats de s'adresser à plusieurs établissements bancaires et le plus en amont possible, proposée par l'IGF et l'IGA dans leur rapport sur la « banque de la démocratie » précédemment mentionné, n'apparaît pas sérieuse : les auditions conduites par vos rapporteurs montrent que les candidats le font déjà, et surtout que cela ne résout pas, dans certains cas, les difficultés d'accès au crédit – ainsi qu'en témoigne l'exemple précédemment mentionné d'un parti s'étant vu opposer cinquante-trois refus de la part de banques.

Est-ce à dire que rien ne peut être fait hors du cadre législatif ? Vos rapporteurs ne le croient pas, et ont identifié une solution susceptible d'apporter une réponse aux difficultés précédemment évoquées et qui, en tout état de cause, mérite une attention toute particulière : l'association de la Banque postale.

• Forte de son réseau territorial dense et de sa participation à l'intérêt général, la Banque postale est un candidat naturel à l'amélioration du financement de la vie politique de notre pays ; il n'est ainsi pas incohérent de s'appuyer sur cette structure pour fournir des prestations de crédit aux candidats et aux formations politiques. Or, la fourniture de ces prestations pourrait ne pas exiger une modification de la loi.

En effet, l'article L. 518-25 du CMF dispose que La Poste :

– « propose des produits et services au plus grand nombre », dans « les domaines bancaire, financier et des assurances » ;

– et, à cette fin, crée des filiales ayant (notamment) le statut d'établissement de crédit.

Aux termes du même article, La Poste peut conclure avec ces établissements filiales une convention pour offrir « *en leur nom et pour leur compte [...] toute prestation relative aux opérations prévue à l'article L. 311-1* » du CMF. Cet article L. 311-1 définit les opérations de banque, qui incluent notamment les opérations de crédit.

Ces dispositions pourraient ainsi être lues comme permettant à La Poste de conclure une convention avec la Banque postale, sa filiale, afin que soient fournies des prestations de crédit aux candidats et formations politiques.

Vos rapporteurs n'ignorent pas la possibilité que La Poste et la Banque postale accueillent cette proposition avec scepticisme. Cependant, et ainsi qu'il ressort des dispositions précitées du CMF, cette proposition s'inscrit dans la finalité reconnue à La Poste de proposer au plus grand nombre des produits et services bancaires. Par ailleurs, le fait que La Poste soit intégralement détenue par l'État et la CDC, et que la Banque postale soit une filiale intégralement détenue par La Poste, est de nature à permettre de surmonter d'éventuelles réticences : si une volonté politique de l'État va en ce sens, l'évolution du rôle de la Banque postale selon les modalités proposées est possible.

Précisons enfin que cette solution est présentée à titre provisoire, en attente d'une évolution législative pérenne (telle que celles associant la CDC et la Banque de France ou encore proposant l'abaissement du seuil d'ouverture du remboursement forfaitaire), afin d'offrir un accès au crédit pour les échéances électorales à venir l'an prochain.

Proposition n° 47 : prévoir à titre temporaire la fourniture, par la Banque postale, de prestations de crédit aux candidats et formations politiques, à travers la conclusion d'une convention entre La Poste et la Banque postale en application de l'article L. 518-25 du code monétaire et financier.

Niveau de norme : infra-législatif (convention entre La Poste et la Banque postale).

5. Faciliter l'accès au crédit bancaire par la modulation du seuil de suffrages conditionnant le remboursement forfaitaire par l'État en fonction des suffrages obtenus, pour l'élection présidentielle

Comme souligné *supra*, il n'apparaît pas normal, d'un point de vue démocratique et au regard de l'exigence de garantie de pluralisme d'expression, que des candidats aient des difficultés de financement compromettant leur participation à des élections en raison de refus bancaires qui reposent sur la prise en compte de sondages.

Pour le dire autrement, il n'est pas acceptable que des enquêtes d'opinion, consistant en une simple photographie figée à un instant *t*, sur la base d'un échantillon de la population et à plusieurs mois d'une échéance électorale, aient pour effet d'empêcher des candidats et des formations politiques de financer leur campagne et de présenter aux citoyens leurs idées et leur programme.

Le seuil de suffrages auquel est conditionné le remboursement forfaitaire, par l'État, des dépenses de campagne, joue un rôle central dans l'accès au financement bancaire des candidats, les banques appréciant les sondages à l'aune de ce seuil et de la garantie de remboursement qu'il induit. Notons qu'il semblerait au demeurant que les établissements bancaires, pour certains du moins, exigent des sondages nettement supérieurs à ce seuil pour consentir l'octroi d'un prêt : ainsi qu'il ressort d'un article paru dans l'édition en ligne du *Figaro* le 1^{er} décembre dernier, « *le seuil considéré comme plus rassurant par les banques* » est de 8 % des suffrages, pour un seuil de remboursement de 5 %⁽¹⁾.

Parallèlement aux propositions consistant à fluidifier l'accès au crédit, le cas échéant au moyen d'une structure publique telle que la CDC, vos rapporteurs jugent nécessaire d'aborder la question de l'accès au financement sous l'angle du seuil de remboursement, pour les raisons qui viennent d'être exposées. Notons d'ailleurs qu'il s'agit d'une proposition mentionnée – mais non formulée car cela n'entraîne pas dans le cadre de leur mission – par l'IGF et l'IGA dans leur rapport sur la « banque de la démocratie ».

a. L'état du droit : rappel sur les modalités de remboursement forfaitaire

• Rappelons que les modalités de remboursement forfaitaire en fonction de la proportion de suffrages obtenus varient selon les élections.

Pour l'élection présidentielle, en application du V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée, le seuil est de 5 % des suffrages exprimés :

– en deçà de ce seuil, les candidats bénéficient d'un remboursement égal à 4,75 % du plafond des dépenses (soit un peu plus de 800 000 euros en 2017) ;

– à partir de 5 %, les candidats bénéficient d'un remboursement égal à 47,5 % du plafond des dépenses (soit un peu plus de 8 millions d'euros en 2017 pour les candidats non qualifiés au second tour, et près de 10,7 millions d'euros pour les deux candidats qualifiés⁽²⁾).

Pour les élections locales et législatives, le seuil est là aussi de 5 % des suffrages exprimés ; en revanche, il n'y a aucun remboursement en deçà du seuil : seuls les candidats obtenant au moins 5 % des suffrages bénéficient d'un remboursement égal à 47,5 % du plafond des dépenses, en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral.

Les élections européennes suivent des modalités similaires, à une importante exception près : le seuil des suffrages exprimés n'est pas de 5 %, mais de 3 %, ainsi qu'il résulte du II de l'article 19-1 de la loi du 7 juillet 1977 précitée.

(1) « *Présidentielle 2022 : ces candidats qui peinent à financer leur campagne* », Le Figaro, 1^{er} décembre 2021.

(2) Les plafonds mentionnés au II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée sont de 13,7 millions d'euros pour le premier tour et 18,3 millions d'euros pour le second tour ; leur est appliqué un coefficient de 1,23 prévu par le décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009, aboutissant à des plafonds effectifs de 16,85 millions d'euros pour le premier tour et 22,51 millions d'euros pour le second tour.

Enfin, précision importante, le montant du remboursement ne peut excéder en tout état de cause les dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats.

● Le principe d'un remboursement par l'État des dépenses engagées pendant une campagne électorale est ancien :

– la version initiale de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée le prévoyait, portant sur les dépenses de propagande ;

– il en allait de même de l'ancien code électoral pour les autres élections (ainsi qu'en disposaient notamment ses articles L. 167 et L. 216 ⁽¹⁾).

● Pour les élections européennes, le passage du seuil de suffrages exprimés de 5 % à 3 % résulte de la loi du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques ⁽²⁾.

L'objectif affiché de cet abaissement était, d'après les travaux parlementaires de l'époque, de « *favoriser le remboursement des petits partis et groupements politiques* » et de conforter « *le pluralisme de la représentation des courants politiques* » ⁽³⁾.

Cette finalité, qui résonne avec une actualité indéniable, ne peut qu'être partagée et est de nature à alimenter la réflexion de vos rapporteurs.

Compte tenu de la prise en compte croissante, sinon systématique, des sondages d'opinion par les établissements de crédit afin d'apprécier si un candidat atteindra le seuil de remboursement forfaitaire (c'est-à-dire pour s'assurer un remboursement du prêt susceptible d'être accordé), abaisser le seuil de suffrages exprimés conditionnant le remboursement forfaitaire public est une piste qui ne peut être écartée.

Le fait que la plupart des élections retiennent un seuil de 5 % depuis des décennies ne doit pas interdire d'envisager d'abaisser ce seuil, comme cela fut fait pour les élections européennes en 2003.

b. La proposition : élargir le remboursement à l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle, au prorata des suffrages obtenus

En matière de seuil de remboursement forfaitaire dans le cadre de l'élection présidentielle, une option directe aurait pu consister en un abaissement de 5 % à 3 % des suffrages exprimés, à l'image de ce qui existe pour les élections européennes.

(1) Voir le décret n° 64-1086 du 27 octobre 1964 portant révision du code électoral.

(2) Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, article 25.

(3) Patrice Gélard, Rapport sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, *Sénat, session ordinaire de 2002-2003, n° 192, 26 février 2003, pages 68-69.*

Notons d'ailleurs qu'il s'agit d'une des pistes mises en avant par le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques ⁽¹⁾.

Cependant, vos rapporteurs considèrent qu'une telle proposition ne serait pas optimale :

– il y aurait toujours un effet de seuil important ;

– certaines banques exigeant des sondages supérieurs au seuil, cela ne ferait que déplacer le problème constaté sans pleinement le résoudre.

• Vos rapporteurs privilégient donc une autre solution, consistant à rendre proportionnel le remboursement forfaitaire, en proratisant la part de ce dernier en fonction des suffrages exprimés obtenus.

Outre la dimension plus équitable d'une telle mesure, qui tiendrait compte de l'importance des suffrages obtenus par les candidats, cette option a le mérite d'éviter, ou à tout le moins de limiter, les effets de seuils. Rappelons en effet que pour l'élection présidentielle, un écart de quelques voix avec le seuil de 5 % divise par dix l'ampleur du remboursement forfaitaire maximal possible.

Cette option consisterait en une échelle proportionnelle à l'image de celle, simplifiée, figurant dans le tableau suivant.

ÉCHELLE SIMPLIFIÉE DU REMBOURSEMENT FORFAITAIRE PROPORTIONNEL

Suffrages exprimés obtenus	Part du remboursement maximal possible	Part du plafond de dépenses
5 % ou plus	100 %	47,5 %
4 %	80 %	38,0 %
3 %	60 %	28,5 %
2 %	40 %	19,0 %
1 %	20 %	9,5 %
0,5 %	10 %	4,75 %

Source : mission d'évaluation.

Il serait possible soit de retenir les seuils figurant dans le tableau ci-dessus, soit d'appliquer une stricte proportionnalité. Cela ne paraît pas présenter de complexité particulière, dans la mesure où la part du plafond de dépenses et le montant du remboursement forfaitaire possible seraient obtenus par une simple règle de trois.

En tout état de cause, ces modalités seraient plus généreuses que celles actuellement retenues, y compris pour l'élection présidentielle, pour tous les candidats ayant obtenu au moins 0,5 % des suffrages exprimés.

(1) Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, rapport d'activité 2021 précité, page 86.

Par ailleurs, en ouvrant plus largement le principe d'un remboursement par l'État, cette option proportionnelle est de nature à faciliter l'accès au financement bancaire en rassurant les établissements de crédit, qui s'exposeraient à moins de risque en prêtant aux candidats, indépendamment des sondages d'opinion, dans la mesure où ils bénéficieraient systématiquement d'un remboursement public.

- Le tableau suivant retrace les éléments comptables des candidats à l'élection présidentielle de 2017 et le montant du remboursement forfaitaire retenu.

**RÉCAPITULATIF DU REMBOURSEMENT FORFAITAIRE
POUR L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2017**

(les candidats sont présentés dans l'ordre de publication de leurs comptes par la CNCCFP)

(en euros)

Candidat	Dépenses retenues	Apport personnel retenu	Suffrages exprimés	Montant du remboursement forfaitaire
Nicolas Dupont-Aignan	1 806 590	833 097	4,70 %	800 423
Marine Le Pen	11 542 991	10 927 209	21,30 %	10 691 775
Emmanuel Macron	16 578 781	10 782 684	24,01 %	10 640 794
Benoît Hamon	15 008 634	8 094 947	6,36 %	7 949 043
Nathalie Arthaud	956 121	860 884	0,64 %	800 423
Philippe Poutou	767 723	768 275	1,09 %	766 543
Jacques Cheminade	406 563	337 780	0,18 %	337 606
Jean Lassalle	241 573	228 965	1,21 %	228 659
Jean-Luc Mélenchon	10 241 760	6 730 551	19,58 %	6 031 304
François Asselineau	1 237 609	790 244	0,92 %	755 139
François Fillon	13 794 601	2 117 625	20,01 %	2 067 625

Source : CNCCFP, Dix-neuvième rapport d'activité, [2017](#) ; ministère de l'Intérieur.

Précisons que si le montant du remboursement forfaitaire peut, pour certains candidats (tels MM. Fillon et Mélenchon), sembler éloigné du montant des dépenses retenues, cela s'explique par la prise en compte du seul apport personnel des candidats. C'est également ce qui explique un montant de remboursement forfaitaire pour Mme Le Pen supérieur à celui de M. Macron, même si les dépenses totales engagées par ce dernier étaient plus importantes.

- Il ressort de ces données que les candidats ayant engagé des montants de dépenses relativement faibles ont perçu un remboursement forfaitaire couvrant presque l'intégralité de leurs dépenses, même s'ils ont obtenu moins de 5 % des voix ; pour eux, la proposition de modulation n'aurait pas forcément d'effets.

En revanche, et ainsi qu'il a été dit **l'intérêt d'une telle modulation serait de faciliter l'obtention de crédits auprès des banques**, pour lesquelles la prise de risque serait moindre y compris en se fondant sur les sondages – bien que cette pratique, répétons-le, ne soit pas satisfaisante dans une démocratie.

En tout état de cause, l'absence d'effet massif sur le montant des remboursements pour les candidats engageant peu de dépenses n'exclut pas que la mesure proposée puisse avoir un **impact important pour les candidats qui engagent plus de dépenses, ont un apport personnel élevé, mais qui connaîtraient un « accident » électoral** et passeraient sous le seuil de 5 %.

• La mise en œuvre de cette solution n'a pas à être assortie d'une modification des règles de dépôt des comptes de campagne : rappelons en effet que, pour l'élection présidentielle, l'obligation de déposer un tel compte et la présentation de ce dernier par un expert-comptable s'impose à tous les candidats, en application du cinquième alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée.

Vos rapporteurs suggèrent de réserver l'évolution proposée à la seule élection présidentielle, compte tenu de son importance toute particulière, du montant des sommes engagées par les candidats et du filtre que constituent les parrainages.

c. La question des dépenses de propagande : abaisser le seuil de suffrages conduisant à une prise en charge par l'État

Parallèlement au remboursement forfaitaire, l'État peut être amené à prendre en charge la propagande officielle des candidats, régie par l'article R. 39 du code électoral. Ce remboursement est cependant réservé, là aussi, aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Dans le même esprit que la proposition faite sur le remboursement forfaitaire, il pourrait être envisagé d'abaisser le seuil de remboursement de la propagande officielle – et selon les mêmes modalités.

Proposition n° 48 : réformer les modalités de remboursement par l'État des dépenses électorales à l'élection présidentielle à travers l'abaissement du seuil de suffrages exprimés conditionnant le remboursement forfaitaire et celui de la propagande officielle, en retenant un remboursement proportionnel en fonction du nombre de suffrages exprimés obtenus jusqu'à 5 %.

Niveau de norme : organique.

C. LES AMÉNAGEMENTS EN MATIÈRE COMPTABLE

Sans doute moins connu du grand public et, peut-être, d'un premier abord plus aride que les questions d'emprunts bancaires et de seuil de remboursement, le sujet des obligations comptables des formations politiques n'en demeure pas moins important. Vos rapporteurs formulent deux propositions pour aménager le cadre existant.

1. La définition d'un seuil de significativité pour la détermination du périmètre des comptes d'ensemble des formations politiques

Ainsi qu'il a été vu, les comptes d'ensemble des formations politiques doivent, notamment, inclure les comptes des organisations territoriales de ces formations.

Si le règlement n° 2018-03 de l'ANC prévoit une comptabilisation simplifiée des entités qui ne revêtent pas un caractère significatif (article 222-2), la définition du caractère non significatif revêt une forme de tautologie : en effet, une entité sera considérée telle si ses produits et ses charges sont « *non significatifs au regard du compte de résultat des comptes d'ensemble et si ses actifs et passifs sont non significatifs au regard du bilan des comptes d'ensemble* ». En somme, pour être non significative au sens comptable, une entité doit présenter un résultat... non significatif.

Des précisions sur l'appréciation concrète de ce caractère significatif pourraient être apportées par l'ANC. Par ailleurs, l'ANC pourrait produire des compléments, voire des illustrations et exemples, sur les hypothèses d'application de la mesure de simplification et sur le mécanisme de consolidation des entités non significatives isolément, pour bien voir quand et comment la simplification a vocation à être mise en œuvre.

Plus généralement, l'étendue du périmètre d'intégration aux comptes d'ensemble et la complexité comptable conduisent certains partis à exposer d'importantes sommes d'argent dans la formation de bénévoles, dans l'acquisition d'outils informatiques et dans le recours accru aux experts-comptables, au détriment de l'activité politique et du déploiement local.

Il n'apparaît ainsi pas inutile de prévoir le principe d'un « seuil de significativité » pour la mise en œuvre des obligations du périmètre des comptes d'ensemble, ou à tout le moins de préciser, de façon objective, la notion du caractère significatif ou non significatif d'une entité – tout en prévoyant les garde-fous requis pour éviter qu'une formation politique ne contourne ses obligations en « découpant » ses entités en plusieurs structures pour que celles-ci soient non significatives (à l'image de ce que le droit fiscal des entreprises prévoit pour contrer les pratiques de filialisation abusive, également appelées « saucissonnage »).

Le principe d'un tel seuil de significativité pourrait être consacré par le décret définissant les conditions d'intégration des écritures des organisations territoriales, et sa définition et ses modalités d'appréciation pourraient figurer dans le règlement de l'ANC.

Proposition n° 49 : instaurer un seuil de significativité objectif et clair pour la mise en œuvre des obligations du périmètre des comptes d'ensemble des formations politiques.

Niveau de norme : *infralégislatif (décret et règlement de l'ANC).*

2. Créer un rescrit délivré par la CNCCFP en matière d'obligations comptables

L'ultime proposition que vos rapporteurs formulent est destinée à assister et sécuriser les formations politiques et les candidats s'agissant de leurs obligations comptables.

Si cela ne ressortait pas assez clairement des développements précédents, les obligations comptables en matière de financement politique sont fournies. Il ne s'agit pas ici de les remettre en cause, dans la mesure où ces obligations sont nécessaires dans une société démocratique. Néanmoins, la complexité de ces obligations peut difficilement être niée. Par ailleurs, les sanctions en cas de méconnaissance des obligations comptables ont été substantiellement renforcées par la loi du 15 septembre 2017.

En conséquence, et tout en conservant le cadre comptable actuel qui revêt un caractère vertueux, il serait opportun de mettre en place un dispositif de rescrit délivré par la CNCCFP, sur le modèle des rescrits fiscaux prévus aux articles L. 80 A et L. 80 B du livre des procédures fiscales.

Dans le cadre de cette procédure de rescrit, une formation politique ou un candidat (à travers son mandataire) pourrait saisir la CNCCFP d'une demande sur l'interprétation des normes applicables en matière comptable, par exemple pour savoir si certaines dépenses doivent être incluses dans les comptes, ou sur les modalités de comptabilisation de certains produits ou dépenses.

La réponse de la CNCCFP serait opposable – le défaut de réponse dans un délai donné, par exemple six mois, valant acceptation de la demande. Des garde-fous seraient prévus, tels que l'exigence de fournir tous les documents utiles pour que la réponse puisse revêtir un caractère opposable.

Proposition n° 50 : instaurer une procédure de rescrit devant la CNCCFP pour accompagner et sécuriser les formations politiques et les candidats en matière d'obligations comptables.

Niveau de norme : *législatif.*

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa première réunion du mercredi 15 décembre 2021, la commission des Lois examine le rapport.

Lien vers la vidéo : <https://assnat.fr/hl3Pjv>

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Nous examinons ce matin le rapport d'évaluation des lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Le vote de ces lois, organique et ordinaire, nous a occupés en juillet et début août 2017, au début de la législature. Les dispositions qui y figurent avaient suscité de très nombreux débats dans l'opinion publique, au moment de la campagne présidentielle, puis dans l'hémicycle. Nul n'a oublié la qualité de ces débats, parfois enflammés. Plusieurs années après, il m'a semblé essentiel que la commission se penche sur l'évaluation de ces lois afin de mesurer si elles avaient rempli leurs objectifs.

La loi ordinaire avait fait l'objet d'un consensus avec le Sénat et la commission mixte paritaire avait été conclusive, contrairement à celle concernant la loi organique qui avait achoppé sur une seule disposition, relative à la réserve parlementaire. Il est d'autant plus important de le souligner que c'est un point qui continue à faire débat, alors que les autres dispositions font toujours consensus. Ces lois ont été appliquées correctement et ont, pour l'essentiel, atteint les objectifs qui leur étaient assignés. En revanche, nous formulons cinquante recommandations visant à améliorer ou approfondir certains dispositifs. Une part importante du rapport est consacrée au financement de la vie politique – pour lequel il y a encore beaucoup à faire.

Nos travaux se sont organisés autour de quatre axes : prévention des conflits d'intérêts ; exemplarité et probité des responsables publics ; transparence ; financement de la vie politique.

Pendant six mois, de mai à fin novembre, nous avons auditionné une cinquantaine de personnes au cours de dix-sept auditions et tables rondes. Nous avons entendu des députés, des sénateurs, deux anciens gardes des sceaux – Mme Nicole Belloubet et M. François Bayrou –, des représentants d'élus locaux, des organisations non gouvernementales, des responsables d'administration centrale, l'ancienne et l'actuel déontologues de l'Assemblée nationale, des directeurs d'autorités administratives indépendantes, ou encore le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques. Nous avons également consacré du temps à la question des collaborateurs parlementaires et avons donc entendu leurs représentants, ainsi que des trésoriers de partis politiques, des commissaires aux comptes et, évidemment, le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Nous tenons à les remercier pour leur concours précieux.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Vous avez raison, madame la présidente, globalement, nous partageons les mêmes conclusions. Les lois votées à l'été 2017 constituent une amélioration, avec quelques limites, dont l'une – la réserve parlementaire – peut paraître anecdotique, mais est en réalité assez révélatrice de notre approche différente du rôle d'élu. Mais, rassurez-vous, le rapport ne porte pas essentiellement sur la réserve parlementaire ! Les auditions, et nos débats, ont été beaucoup moins passionnés qu'à l'été 2017 – nous avons appris à nous apprivoiser !

Force est de constater que ces lois n'ont pas suffi à restaurer la confiance dans la vie politique et la défiance s'exprime encore, notamment par une faible participation aux élections. Certes, la covid-19 a contribué à installer une chape sur la vie sociale, mais aussi peut-être sur la vie démocratique. Toutefois, le problème est plus structurel, et plus profond, et la société plaide pour une approche politique différente. On parle souvent d'une démocratie plus participative et moins représentative, d'une réforme du Parlement, mais la confiance ne se décrète pas, elle se bâtit.

Une étude très intéressante de la Fondation pour l'innovation politique (Fondapol) et de la Fondation Jean-Jaurès sur la perception des députés a été présentée le 23 novembre dernier à la présidence de l'Assemblée nationale. Les chiffres sont effrayants et illustrent un fait divers dramatique intervenu récemment dans mon département : un maire a été attaqué chez lui parce qu'il soutenait le Président de la République et ses voitures ont été incendiées. Cet acte criminel a fait beaucoup de bruit. De la même façon, régulièrement, des parlementaires subissent des violences. Dans l'étude susmentionnée, 13 % des sondés considèrent comme normal qu'on s'en prenne avec violence à un élu et 60 % estiment que ce n'est pas normal, mais que cela fait partie des « risques du métier » ! Il ne suffit donc pas d'une loi pour restaurer la confiance... C'est une des pièces du puzzle mais, pour la rebâtir, je plaide pour l'unité des forces démocratiques.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Vous avez raison. L'Assemblée nationale a d'ailleurs conduit de nombreux autres travaux qui se complètent et se nourrissent les uns des autres : la mission d'information de la conférence des présidents visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale, qui a rendu ses conclusions il y a quelques jours ; les travaux que la commission des Lois mène sur l'organisation de la vie démocratique de notre pays au XXI^e siècle.

En 2017, ces nouvelles dispositions législatives visaient à mettre fin à certaines pratiques et à mieux en encadrer d'autres. Elles ont porté leurs fruits.

La prévention des conflits d'intérêts constitue le premier axe des deux lois, qui ont – c'était bienvenu – consacré la définition du conflit d'intérêts des parlementaires, en excluant explicitement les conflits entre intérêts publics. Les activités de conseil exercées par les parlementaires sont mieux encadrées, avec une interdiction de poursuivre une telle activité lorsqu'elle a débuté dans l'année

précédant le début de l'exercice du mandat, ainsi que l'interdiction des activités de représentation d'intérêts. Ces deux dispositions sont parfaitement comprises des parlementaires, et respectées.

Nous nous sommes interrogés sur le fonctionnement des groupes d'études, une des voies d'entrée des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale. Un peu plus de transparence dans leur fonctionnement serait utile. Nous préconisons donc de publier sur le site de l'Assemblée nationale la liste des personnes qu'ils auditionnent.

Toute la transparence doit être faite sur la façon dont les représentants d'intérêts exercent leur activité – qui est parfaitement légitime et nous permet de disposer d'une meilleure connaissance des sujets. Cela concerne à la fois les rencontres et la rédaction des amendements – nos propositions divergent quelque peu sur ce dernier point.

Le fameux décret du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts a occupé notre commission, notamment Olivier Marleix et Raphaël Gauvain dans le cadre de l'évaluation de l'impact de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Sapin 2. Nous continuons à joindre nos voix à la leur, et à celle de Didier Migaud, président de la HATVP, et plaidons notamment pour la suppression de la mention « à leur initiative », qui exclut du périmètre des actions de représentants d'intérêts une part non négligeable de leur activité.

Nous souhaitons que le nombre d'actions déclenchant une obligation d'inscription soit comptabilisé par personne morale, et non par personne physique. J'écrirai en ce sens au ministre des finances, pour la troisième fois. Il attendait nos travaux d'évaluation et il est désormais grand temps d'avancer.

En outre, les amendements doivent être mieux sourcés lorsqu'ils émanent ou sont inspirés par des rencontres avec des représentants d'intérêts. Nous divergeons légèrement avec le rapporteur sur le périmètre. Je considère que tous les amendements déposés par les parlementaires doivent être concernés.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Il me paraît inutile d'alourdir la rédaction des amendements. En outre – mais la crainte est peut-être infondée –, je me méfie d'un regard *a priori* négatif systématiquement porté sur les amendements issus du « lobbying ». Dans ce terme, il ne faut pas confondre les cabinets spécialisés d'un côté – on en connaît tous et c'est à nous de ne pas céder et d'être vigilants – et, de l'autre côté, les fédérations professionnelles, le conseil national des barreaux (CNB), des syndicats, des associations, *etc.* Ainsi, quand un amendement au projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit 3DS, est inspiré par les maires, doit-on le sourcer comme émanant d'un « lobby » ? Je crains que nous ne tombions rapidement dans de regrettables excès.

Le député seul n'est pas grand-chose, je le dis souvent. Il est porte-parole et représentant. Il se nourrit des rencontres, des contradictions qui lui sont portées, mais aussi des suggestions intéressantes qu'on peut lui faire, à Paris ou en circonscription. Je ne me sens jamais sous pression, ou l'homme lige de qui que ce soit, quand je traduis ces idées en amendements.

C'est pourquoi je propose que nous n'indiquions l'origine de l'amendement que lorsque nous le déposons en tant que rapporteur ou président de commission, ces derniers ayant beaucoup plus de poids qu'un député lors de l'examen d'un texte.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Dans la même dynamique de transparence, je propose que les parlementaires publient sur leur agenda leurs rencontres avec des représentants d'intérêts.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. J'entends le souci de transparence mais il ne faudrait pas que, par défiance ou méconnaissance du fonctionnement parlementaire, le parlementaire devienne suspect de céder au grand capital, à tel groupe ou branche professionnelle. Nous ne sommes pas un gadget de la République. Le statut, comme l'immunité, du parlementaire sont constitutionnels. Tout cela n'est plus très bien compris, mais participe à notre protection et à notre capacité d'expression.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Enfin, nous proposons d'étendre le dispositif du registre des déports aux membres des cabinets ministériels, dont on sait à quel point ils ont une part très active dans nos travaux, ainsi qu'aux collaborateurs des groupes parlementaires.

Nous proposons également de communiquer davantage auprès des parlementaires au début et durant le mandat sur l'existence de ce registre et d'encourager la pratique des déclarations *ad hoc*, dans l'hémicycle. Le registre des déports existe depuis le début de la législature mais seuls trois députés s'y sont inscrits. Cela ne reflète donc pas nécessairement la réalité.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Le deuxième axe de notre rapport concerne le renforcement de l'exemplarité et de la probité. Il analyse les dispositifs relatifs à l'inéligibilité, à la vérification de la situation des parlementaires et des personnes nommées ou pressenties pour être nommées au Gouvernement, sans oublier la situation des collaborateurs parlementaires et du déontologue. Nous avons bien évidemment rencontré notre collègue Michel Larive, président de l'Association des députés-employeurs.

La loi du 15 septembre 2007 a créé une peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité, dans le droit fil de la loi Sapin 2, en ciblant une série d'infractions dont la commission n'est pas compatible avec l'exercice d'un mandat électif public. C'est une bonne chose. Mais nous proposons de compléter et de renforcer certaines dispositions. Il conviendrait d'élargir la peine complémentaire obligatoire aux condamnations pour fraude fiscale et travail illégal, tout en laissant au juge la possibilité de l'écarter en fonction des circonstances, par une motivation spéciale.

On ne peut laisser penser que des élus pourraient favoriser le travail illégal ou la fraude fiscale. Mais nous devons également faire attention à ne pas renforcer les stéréotypes contre les parlementaires !

Nous ne souhaitons pas inclure les délits de presse dans le champ de cette peine complémentaire obligatoire. Dans la logique de mes propos sur l'immunité parlementaire, un élu doit pouvoir s'exprimer librement et la peine doit demeurer facultative en cas de condamnation pour provocation à la haine, à la violence ou à la discrimination ou de contestation de crime contre l'humanité. Il faut être prudent, afin de ne pas attenter aux conditions d'expression des parlementaires, et donc aux conditions du débat démocratique. Comme nous l'avons vu lors de nos débats sur la haine en ligne, il faut trouver le bon équilibre.

La vérification de la situation fiscale des parlementaires et des personnes pressenties pour entrer au Gouvernement est opérationnelle. Soixante-quinze situations de non-conformité ont été constatées et la quasi-totalité régularisée. Si la non-conformité persiste, le parlementaire peut être déclaré démissionnaire d'office – c'est arrivé une fois. S'agissant des nominations gouvernementales, un cas d'actualité soulève peut-être quelques difficultés d'application du dispositif, mais je n'insiste pas car ce n'est pas directement l'objet du rapport.

Nous avons tous beaucoup d'estime pour nos collaborateurs, nos bras droits, dont la situation fait également l'objet de propositions. J'ai récemment perdu une personne qui m'était très chère, et avec laquelle je travaillais depuis de longues années. Ces relations de confiance, d'estime, vont largement au-delà de relations de travail habituelles car, parfois, nous passons plus de temps avec nos collaborateurs qu'avec nos propres familles...

Il nous paraît important de créer les conditions d'un dialogue social renouvelé, de développer les formations sur la prévention du harcèlement à destination des députés, de créer des passerelles plus nombreuses avec le monde « extérieur » – même si nous ne sommes pas sous cloche – et d'encourager la tenue, par les groupes parlementaires, d'un registre mis à la disposition des députés, mentionnant le nom des collaborateurs parlementaires à la recherche d'un nouveau député-employeur.

En revanche, la création d'un « statut » de collaborateur, qui est souvent demandée, nous paraît extrêmement délicate, car cela reviendrait à créer une catégorie assez singulière. Nous avons déjà de belles propositions pour améliorer la situation de nos collaborateurs et nous souhaitons qu'elles s'appliquent dès le début de la prochaine législature, en juin ou juillet 2022.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Je voulais revenir sur les peines d'inéligibilité, pour que les choses soient bien claires. Lorsque nous avons voté la loi en 2017, nous avons inclus les délits de presse, la contestation de crimes contre l'humanité, les injures et les discriminations dans le champ de la peine obligatoire. Or le Conseil constitutionnel avait estimé que c'était contraire à la

Constitution. Nous proposons donc de les inclure dans le champ de la peine complémentaire facultative qui existe déjà en matière de provocation à la violence ou à la haine. Il nous paraît important d'introduire cette disposition, car un homme ou une femme politique, même en campagne, ne peut pas tout dire. Le juge appréciera, selon les cas, s'il y a lieu de prononcer cette peine complémentaire. Il faudra pour cela une nouvelle loi, qui ne sera évidemment pas rétroactive.

Le troisième axe consiste à réaffirmer l'exigence de transparence, ce qui englobe le contrôle des frais de mandat, la question de la réserve parlementaire et les obligations déclaratives à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Sur le premier point, il nous a semblé que le bilan était particulièrement positif. L'Assemblée nationale et le Sénat n'ont pas retenu le même système et nous n'avons pas à nous prononcer sur le choix des sénateurs, compte tenu du sacro-saint principe de l'autonomie de nos assemblées. Le système qu'ils ont imaginé semble leur convenir parfaitement et ce qui compte, c'est que nous soyons d'accord sur la nécessité de contrôler davantage les frais de mandat des parlementaires, en leur demandant de produire des justificatifs. Sur ce point, il y a toujours un accord parfait entre nos deux chambres.

S'agissant des frais de mandat, nos deux propositions principales sont les suivantes : rendre obligatoire pour les députés l'enregistrement de leurs dépenses et de tous leurs justificatifs dans une application centralisée ; faire appel à des experts-comptables pour assurer le contrôle des dépenses imputées sur l'avance de frais de mandat (AFM).

Concernant les obligations déclaratives à la HATVP, nous proposons des petits ajustements, qui visent à simplifier la vie de la HATVP et des gens qui sont soumis à ces obligations. Je crois qu'il n'y a pas l'épaisseur d'une feuille de papier à cigarette entre Philippe Gosselin et moi sur ce point : si nous voulons que nos concitoyens aient de nouveau confiance en leurs élus, il importe d'être totalement transparents sur notre patrimoine, nos intérêts et nos ressources. Parce que l'argent qui nous permet de rémunérer nos collaborateurs ou d'assumer les frais inhérents à l'exercice de notre mandat sont des deniers publics, nous devons être absolument transparents et exemplaires. Il s'agit de l'argent des Français et nous sommes comptables de chaque euro dépensé sur ces enveloppes.

Une divergence importante subsiste entre Philippe Gosselin et moi au sujet de la réserve parlementaire. Pour ma part, je ne souhaite pas la réintroduire, pour les mêmes raisons qui nous avaient conduits à la supprimer en 2017. Nous continuons de penser que le rôle d'un parlementaire n'est pas d'attribuer des fonds publics sur un territoire.

Pour compenser la disparition de la réserve, nous avons choisi de passer par deux fonds : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA). Nous sommes d'accord pour

dire qu'ils sont insuffisants, parce qu'ils ne sont pas assez dotés, que les parlementaires n'y participent pas suffisamment et qu'ils ne sont pas assez connus dans les territoires. Nous faisons des préconisations communes pour renforcer ces fonds et mieux les faire fonctionner mais je répète que, pour ma part, je ne suis pas favorable à un retour à la réserve parlementaire. Le député doit avoir un rôle dans sa circonscription, mais je ne crois pas que cela passe par une distribution d'argent.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Je n'ai pas changé d'avis au sujet de la réserve parlementaire depuis 2017. Il est clair que nous avons une approche différente du rôle du parlementaire. Celui-ci a des fonctions constitutionnelles, définies à l'article 24 de la Constitution : légiférer, contrôler et évaluer. Mais j'estime que le rôle de représentation de la nation se fonde sur un territoire donné, celui de nos circonscriptions, et une population donnée. Pour moi, le député est une forme d'incarnation – même si cela peut paraître présomptueux. Il est en « 3D », sur le terrain. Il arpente sa circonscription, au contact des associations et des entreprises, qui le sollicitent. Les gros projets trouvent toujours à se financer, grâce à des fonds des régions, des départements ou de l'Europe. Mais les petites associations, et même les petites communes, peuvent avoir des difficultés à trouver de l'argent. Je suis le député d'une circonscription qui compte 169 communes. Cet émiettement communal fait que les maires n'ont pas toujours les moyens de frapper à la bonne porte, parfois par méconnaissance, ou parce que leur secrétariat ne fonctionne que quelques heures par semaine.

Dans ces cas-là, il paraît assez naturel d'aller voir le député du coin, parce qu'on le connaît, qu'il est sur le terrain et qu'il est facile d'accès. Quand le club de sport a besoin de 1 000 euros pour refaire ses vestiaires, ou l'association d'anciens combattants de 1 200 euros pour refaire son drapeau qui part en miettes, on va voir le député. La réserve parlementaire permettait de donner des petits coups de pouce à des projets qui n'entraient dans aucune case. C'était son principal intérêt.

Le FDVA et la DETR ne permettent pas de pallier complètement cette suppression. Le premier est plafonné à 25 millions. Même si des fonds venus de quelques comptes bancaires en déshérence ont permis d'en augmenter un peu le montant, celui-ci reste inférieur à ce que permettait la réserve parlementaire. Quant à la DETR, qui bénéficie aux petites communes, elle préexistait à la loi pour la confiance dans la vie politique et la suppression de la réserve parlementaire n'a pas entraîné une hausse suffisante de son montant. Enfin, les projets des toutes petites communes n'entrent pas nécessairement dans le cadre de la DETR, car chaque département, avec le préfet et les élus de la commission DETR, fixe ses propres règles d'attribution, qui sont donc très variables d'un département à l'autre. Cela ne me gêne pas, puisque je suis très attaché à la territorialisation – les besoins ne sont pas forcément les mêmes à la montagne, en Corse ou en Normandie – mais, à mes yeux, on n'a pas trouvé mieux que la réserve parlementaire, qui avait le mérite de la souplesse, et qui était beaucoup mieux contrôlée et répartie entre les parlementaires dans les dernières années de son existence. Je reste attaché à la conception d'un parlementaire de terrain, qui est au contact des associations et qui les aide à monter leurs petits projets.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Nous n'allons pas refaire le débat sur la réserve parlementaire. Il est vrai qu'elle contribuait parfois à aider les petites associations, mais j'ai sous les yeux un document détaillant l'usage que faisait un député-maire de sa réserve parlementaire : les quatre cinquièmes de celle-ci allaient à sa commune.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Il va de soi qu'il faut encadrer les choses pour éviter les excès.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Sur le quatrième thème, qui propose de faire évoluer les règles de financement de la vie politique, nous sommes parfaitement alignés, Philippe Gosselin et moi. À en croire certaines des personnes que nous avons auditionnées, le financement de la vie politique ne poserait aucun problème. Mais l'audition des trésoriers des partis politiques ou de certains candidats nous ont montré que des problèmes importants se posent à chaque élection, dans chaque territoire et pour chaque parti politique.

Les problèmes de financement ne sont donc pas l'apanage d'un seul parti, dont les difficultés tiendraient à la couleur politique. Les problèmes de financement concernent tous les partis politiques ; ils concernent les grands candidats, comme les petits. Or nous considérons qu'il est très important, dans un État démocratique, que chaque candidat puisse se présenter à une élection et faire campagne. La vie démocratique ne doit pas être entravée par des difficultés de financement – qu'elles concernent les partis politiques ou les campagnes électorales. Nous avons donc fait un certain nombre de propositions pour fluidifier le financement de notre vie politique.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Le financement public des partis consiste en des dotations de l'État, calculées en fonction du nombre de parlementaires et des résultats obtenus aux élections législatives. Or il nous paraît important d'assurer un peu plus de sécurité aux formations politiques, pour une durée un peu plus longue qu'aujourd'hui. Lorsqu'un parti politique qui a été dans la majorité se retrouve dans l'opposition, son financement connaît immédiatement une forte chute. Il nous semble qu'un parti qui a été aux affaires pendant de nombreuses années participe, par définition, à la vie démocratique, même lorsqu'il a de moins bons résultats électoraux. Il serait donc dangereux de l'enterrer sur-le-champ. Nous faisons un certain nombre de propositions, qui visent surtout une meilleure représentativité des courants politiques. Nous proposons notamment d'intégrer les élections européennes et de retenir deux cycles électoraux, au lieu d'un seul.

Nous avons exclu les élections locales, parce qu'il y a trop de différences entre les régions, les départements et les villes. En outre, certains mouvements politiques se présentent dans un territoire, et pas dans un autre, parce qu'ils sont régionalistes. C'est ce qui fait la diversité de la République. Par ailleurs, les élections locales sont souvent moins politisées ; nombre de candidats sont indépendants et ne se rattachent à aucun parti politique.

L'autre enjeu est d'assurer aux partis un financement bancaire. Les rapports qui disent qu'il n'y a pas de problème à cet égard ne rendent pas compte de la réalité. Il n'est pas normal que des partis politiques inscrits dans l'histoire de la République depuis des générations peinent à se financer. Je songe à la situation actuelle de madame Anne Hidalgo ou à celle qu'ont connue des collègues de La France Insoumise il y a quelques années. On aurait tort de penser que seuls le Renouveau français ou le Rassemblement national ont des difficultés de financement.

Le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques fait un travail remarquable et est très investi dans ses fonctions. Mais il n'est saisi que de très peu de cas, car les candidats ont tendance à s'autolimiter et à abandonner. Il n'a pas de pouvoir de coercition ; c'est un bon diplomate, un intermédiaire, mais son pouvoir ne va pas au-delà.

Afin de revenir à un financement bancaire digne de ce nom, nous faisons un certain nombre de propositions. On pourrait améliorer le système actuel en donnant un peu plus de pouvoir au médiateur, notamment un mandat de gestion pour qu'il puisse négocier les crédits avec les banques. On peut aussi envisager que le médiateur rende public le nom des banques avec lesquelles d'importantes difficultés ont été constatées.

Nous avons deux séries de solutions plus ambitieuses. Nous vous proposons de revenir au projet de « banque de la démocratie », dont le nom pourrait évoluer. Ce ne serait ni une usine à gaz, ni une banque de guichet. La banque de la démocratie n'a pas vocation à être dans chaque chef-lieu de canton et à s'adresser à tous nos concitoyens. Il s'agirait d'une institution spécialisée pour une approche ambitieuse. Nous avons une proposition qui permettrait de cadrer les choses à court terme et une proposition plus structurée qui nécessitera, quant à elle, une intervention législative.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. En 2017, nous avons habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour créer une banque de la démocratie, qui devait résoudre des difficultés de financement structurelles. Le Gouvernement avait finalement renoncé à créer cette banque, parce qu'un rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration affirmait qu'il n'y avait pas de difficultés de financement et que les quelques rares problèmes rencontrés pouvaient être résolus par la création du médiateur du crédit.

Cinq ans après, nous constatons que si le médiateur du crédit joue bien son rôle, il n'a pas assez de pouvoir, ni assez de moyens. Il n'est pas saisi de tous les cas et n'arrive pas à résoudre seul la question du financement des campagnes électorales. C'est la raison pour laquelle nous estimons qu'il faut revenir au projet de banque de la démocratie. Il s'agirait de permettre à la Caisse des dépôts et consignations, qui a une expertise et des moyens, d'accorder des prêts et des garanties aux candidats et aux partis. Cela assurerait l'accès au crédit et l'expression pluraliste des courants d'opinion.

Comme l'a rappelé le rapporteur, cette disposition nécessiterait de modifier la loi, ce qui semble difficile avant les prochaines élections, même s'il suffirait d'un texte assez bref – les dispositions réglementaires, quant à elles, seraient plus importantes. Nous avons donc imaginé un dispositif qui pourrait d'ores et déjà remplir cette mission : il s'agirait de nous appuyer sur la Banque postale. Le code monétaire et financier prévoit que La Poste et ses filiales, dont la Banque postale, peuvent conclure des conventions pour offrir toute prestation relative aux opérations bancaires, dont celle du crédit. Il nous semble donc possible de conclure une convention qui permettrait de fournir aux candidats et aux formations politiques des prestations de crédit. Nous proposons, pour les prochaines élections et de façon transitoire, de nous appuyer sur le réseau de la Banque postale et, pour les élections suivantes, de procéder à la création de la banque de la démocratie, qui réglerait structurellement et sur le long terme ces problèmes de financement.

Nous avons une autre proposition, qui nécessiterait également une modification législative. Un problème de seuil se pose, dont, la presse s'est encore fait l'écho : les banques, lorsqu'elles accordent un prêt à un parti, se fondent sur les sondages. Or on constate qu'elles ne sont prêtes à financer que les candidats ayant au moins 8 % d'intentions de vote – une façon de tenir compte de la marge d'erreur et d'une possible chute dans les sondages. C'est très contestable sur le plan démocratique, parce qu'on ne peut pas subordonner le financement de partis politiques, dont certains sont historiques, à des sondages d'opinion, même rigoureux et professionnels.

Nous proposons donc de fixer des seuils, correspondant chacun à un pourcentage de remboursement des frais de campagne. Un candidat ayant obtenu au moins 5 % des suffrages obtiendrait 100 % du remboursement possible ; un candidat qui aurait obtenu 4 % des suffrages obtiendrait 80 % du remboursement, *etc.* Cela nous permettrait de lisser les choses et de casser cet effet de seuil, qui semble être l'une des barrières à l'obtention des crédits.

Vous le voyez, nous avons des propositions constructives pour fluidifier ces financements et pour faire en sorte que notre vie démocratique ne soit pas freinée par des questions financières.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Nous nous sommes creusé la tête sur cette question de la banque de la démocratie. La formule que nous proposons, qui est assise sur le code monétaire et financier, a l'avantage de donner un cadre législatif précis. La Banque postale peut déjà faire beaucoup de choses et, s'il y a une vraie volonté gouvernementale, on peut aller plus loin et résoudre très vite 90 % des difficultés. Il nous appartient d'être les porte-voix de cette mesure et aux collègues de la majorité de convaincre le Gouvernement. Il y a urgence. Il faut que l'expression pluraliste puisse s'exprimer !

L'argent ne fait pas tout, mais il contribue à la vie démocratique. Je veux rassurer nos concitoyens : il ne s'agit pas d'octroyer des prêts à fonds perdu ou de permettre que ceux-ci ne soient pas remboursés. Il s'agit d'accorder à un candidat,

non pas un avantage indu, mais une avance budgétaire, un crédit, gagé sur des garanties réelles ou assorti d'une assurance, à l'instar de l'emprunt que l'on contracte pour financer l'achat d'une maison, par exemple. Ce système simple, contrôlable et contrôlé, permettrait l'expression de la pluralité des opinions.

M. Stéphane Mazars. S'agissant de la réserve parlementaire, certains collègues m'ont rapporté que le fait de ne pas pouvoir participer, même de manière symbolique, au financement de bâtiments publics, par exemple, les privait de la possibilité de prendre la parole lors de leur inauguration. Ainsi, la suppression de la réserve parlementaire peut avoir des effets importants sur l'exercice du mandat de député sur le terrain. Cet outil mériterait donc d'être rétabli, pourvu qu'il soit encadré de manière que la transparence soit garantie. Il est en effet un moyen d'assurer concrètement notre représentation sur le terrain et de prendre une part plus active à certains événements.

Il me paraît pertinent de préconiser, comme vous le faites, la publication de la jurisprudence du déontologue de l'Assemblée nationale. Il m'est en effet arrivé d'interroger ce dernier à propos d'une dépense et de recevoir sa réponse trop tard. Si l'on disposait d'un registre des décisions qu'il a prises dans certains domaines, on pourrait se faire une idée de ce qui est permis ou pas.

Enfin, lorsque nous sommes arrivés aux responsabilités, en 2017, le rétablissement de la confiance entre nos concitoyens et leurs élus apparaissait comme une impérieuse nécessité. Or force est de le constater, en 2021, le lien est toujours délité. Comme disait le garde des Sceaux ce matin à la radio, « morceau avalé n'a plus de goût ». Nos concitoyens ont, hélas ! oublié les importantes dispositions que nous avons adoptées avec enthousiasme au début de la législature. Il nous appartient de les leur rappeler, mais je crains qu'en matière de transparence et de règles garantissant la probité en politique, on nous demande d'aller toujours plus loin.

Mme Laurence Vichnievsky. Je ferai le même constat que Stéphane Mazars : en dépit des mesures que nous avons adoptées et des très nets progrès qu'elles ont induits, la confiance n'est pas rétablie. Peut-être est-ce dû à un défaut de communication, car beaucoup de nos concitoyens ne connaissent pas les règles qui régissent notre indemnité et son utilisation.

Je souhaite aborder trois points. Le premier concerne la publication de l'agenda des parlementaires. Dieu sait si, dans mes anciennes fonctions, j'ai œuvré en faveur de la transparence mais, sur ce point, je suis plus proche de la position de Philippe Gosselin. En effet, il faut prendre garde à l'excès de transparence, notamment lorsqu'il y va, comme c'est le cas en l'espèce, de l'autonomie du député dans l'exercice de son mandat, lequel doit être protégé de toute interprétation ou instrumentalisation. Au reste, souvenez-vous, j'avais interrogé Didier Migaud à ce sujet lors de son audition, et il m'avait répondu que la question de la publication de l'agenda des députés n'était pas à l'ordre du jour.

S'agissant de la réserve parlementaire, je crois, comme Stéphane Mazars, que nous nous sommes trompés de bonne foi – moi la première ! Il fallait, disions-nous, mettre fin à ce système clientéliste opaque, qui permettait de favoriser ses copains. Or ce n'était plus le cas à la fin de la législature précédente : le dispositif était devenu tout à fait transparent, grâce notamment à la publication du montant de chaque subvention allouée. Permettez-moi d'illustrer mon propos par une anecdote. Lorsque j'ai été élue, j'ai souhaité réunir les maires de ma circonscription, en commençant par ceux de la métropole de Clermont. Ce fut un flop ! À peine deux d'entre eux ont répondu à mon invitation, qui plus est pour me dire que, depuis la suppression de la réserve parlementaire, je ne les intéressais plus... Par cette mesure, nous avons coupé l'un des fils qui nous relie aux maires de la circonscription. Certes, l'argent n'est pas le plus important, mais il permet des réalisations qui, elles, comptent parfois beaucoup. De fait, la réserve parlementaire permettait au député d'être plus proche des édiles et de participer un peu à la vie de son territoire – même si j'ai une conception très constitutionnelle de l'exercice du mandat de député.

Cette question me semble donc devoir être de nouveau discutée ; un dispositif très encadré pourrait être la solution adéquate s'il permettait de rétablir le contact avec les élus et de financer de petits projets.

Enfin, la création d'une banque de la démocratie était défendue surtout par ma formation politique, qui a longtemps regretté de ne pas avoir su convaincre, à l'époque. Aujourd'hui, alors que nous nous apprêtons, pour beaucoup d'entre nous, à participer à des campagnes électorales, nous mesurons combien un tel organisme serait utile, ne serait-ce que pour financer ces campagnes. En tout cas, il est indispensable d'intervenir rapidement dans ce domaine.

En conclusion, je remercie nos rapporteurs. Nous avons encore quelques sujets de débat ; j'espère que nous pourrons en discuter plus tard...

M. Christophe Euzet. Je m'exprime ici en mon nom personnel, indépendamment de mon groupe, qui n'est pas unanime sur les questions dont nous débattons.

Je remercie nos rapporteurs pour leurs travaux, cohérents et importants. Quatre ans et demi après le vote des lois pour la confiance dans la vie politique, je suis fier d'avoir contribué à ce mouvement en faveur de la transparence, que nous n'avons certes pas amorcé mais que nous avons amplifié. J'ai le sentiment que nous avons fait œuvre utile, même si – je partage le constat de nos rapporteurs – tout n'est pas réglé. De fait, une loi ne peut remédier à elle seule à l'ensemble des difficultés provoquées par une crise profonde, à la fois sociétale, humaine et internationale, dont notre système démocratique subit l'onde de choc. Je m'étonne, du reste, que la critique porte exclusivement sur l'Assemblée nationale, qui n'est pourtant qu'une partie de la représentation du pays ; on semble oublier l'existence de l'autre chambre et les systèmes de représentation pyramidaux.

Beaucoup des propositions de nos rapporteurs me paraissent cohérentes et nécessaires. J'apporterai une petite nuance en ce qui concerne la publication des agendas. Il faut, en la matière, avoir confiance dans le discernement des parlementaires : ils sont capables de savoir à qui ils ont affaire parmi les représentants d'intérêts. Mais, sur l'exemplarité et le financement de la vie politique, je les rejoins entièrement – il me paraît notamment essentiel d'en finir avec les effets de seuil. Je souscris également, pour l'essentiel, à leurs propositions concernant la transparence.

En revanche, je tiens à exprimer mon désaccord total sur un éventuel rétablissement de la réserve parlementaire. Je ne peux pas souscrire à l'idée selon laquelle le rôle d'un député consiste à parcourir sa circonscription pour y distribuer de la menue monnaie et payer ainsi, si j'ai bien compris ce qu'a dit Stéphane Mazars, le tribut qui lui permettra de s'exprimer à la tribune aux côtés des représentants des collectivités territoriales. Il est pathétique de penser encore de cette manière en 2021 !

Mon désaccord est profond et dépasse la question de la réserve parlementaire. Ainsi, il est question de rétablir le cumul des mandats vertical. De fait, une petite musique monte, depuis quatre ans et demi, dans les travées de l'hémicycle : on ne pourrait pas penser le national, voire aimer le pays et les territoires, si l'on n'exerce pas des responsabilités locales. Je m'inscris évidemment en faux contre cette idée ! Plutôt que d'espérer des rétablissements infertiles, dont nos compatriotes ne veulent pas, mieux vaut se projeter dans l'avenir et se pencher – puisqu'on est actuellement au milieu du gué – sur une question systématiquement évacuée de tout débat politique, celle du cumul horizontal des mandats locaux, qui aboutit à mettre véritablement sous cloche la démocratie locale. Pour avoir confiance dans les institutions, il faut pouvoir y accéder !

Telles sont les problématiques sur lesquelles je souhaitais alerter nos rapporteurs, que je remercie de nouveau pour l'œuvre utile que constitue l'ensemble de leurs nombreuses propositions techniques, notamment en ce qui concerne le financement de la vie politique.

Mme Cécile Untermaier. Je remercie nos rapporteurs pour leurs travaux, qui sont très utiles, ne serait-ce que parce qu'ils suscitent des discussions sur la manière dont nous, députés, exerçons notre mandat, sur le terrain et à l'Assemblée nationale.

Tout d'abord, la représentation nationale fait le job depuis plusieurs années. Du reste, les travaux de nos rapporteurs s'inscrivent, et je leur en sais gré, dans le droit fil de ce qu'avait accompli la majorité précédente. À présent, c'est aux autres de prendre le relais en matière de probité : le Parlement, c'est aussi le Sénat. En 2014, nous avons adopté des dispositions prévoyant de soumettre l'ensemble de notre indemnité à l'imposition, et c'est très bien ainsi ; nous avons également rapproché notre système de retraite de celui du droit commun. Or le Sénat n'est pas du tout dans cette épure, et cela affecte beaucoup la vision d'ensemble que l'on peut

avoir du Parlement. Je profite donc de cette discussion pour supplier en quelque sorte les sénateurs de rentrer à leur tour dans le rang ; cela suppose des sacrifices, mais c'est à ce prix que l'on rétablira la confiance.

Sur le cumul des mandats locaux, je rejoins notre collègue Euzet. Je ne dis pas qu'il doit être complètement interdit, mais il faut en supprimer les excès et renforcer la transparence. Car le clientélisme est également pratiqué par les élus locaux, notamment dans le cadre des subventions versées aux associations. C'est la classe politique dans son ensemble qui doit lutter contre ce phénomène.

Quant au Gouvernement, quel qu'il soit, il doit aussi faire des efforts. Notre groupe, parmi d'autres, et l'Observatoire de l'éthique publique, qui a fait des propositions transparentes à ce sujet, ont réclamé à plusieurs reprises la désignation d'un référent déontologue au sein du Gouvernement, où le manque de transparence et les conflits d'intérêts sont patents. De fait, le droit gouvernemental n'existe pas et nous ne connaissons pas l'origine des projets de loi. Or nous devons savoir qui rédige ces textes ainsi que leur exposé des motifs, et quelles sont les personnes qui ont été entendues. Certes, nous ne pouvons pas adresser d'injonctions au Gouvernement, mais cette évolution s'impose à celui-ci.

Les propositions de nos rapporteurs me paraissent toutes intéressantes – y compris leurs divergences, qui soulignent la difficulté de l'exercice. Il ne faudrait pas qu'une approche tatillonne tue la déontologie. Ainsi, s'agissant des déclarations de patrimoine et d'intérêts mais aussi du contrôle des indemnités et des frais, il faut faire confiance aux députés. Il serait inutile et infructueux de descendre à un niveau de détail où, de toute façon, les pratiques ne relèvent pas de la malhonnêteté car la majorité d'entre nous est très soucieuse des deniers publics.

Sur la question de la peine d'inéligibilité, je partage le point de vue de notre présidente. J'ajoute, à propos de la déclaration de patrimoine, que celle-ci pourrait être préremplie, dès lors que les éléments fiscaux sont connus : cela nous éviterait des recherches fastidieuses.

J'en viens à la suppression de la réserve parlementaire. En vérité, nous l'avons bien cherché, car nous n'avons pas su mettre en avant les mesures prises pour lutter contre le clientélisme. Néanmoins, je rejoins notre collègue Gosselin : c'est un dispositif utile, non pas pour les députés, mais pour les associations qu'ils aidaient et les communes avec lesquelles ils entretenaient par ce biais un dialogue précieux. Non pas que l'argent soit indispensable, mais il est un moyen de rencontrer les acteurs locaux et d'avoir un pied dans la vie locale en participant à des opérations qui ne trouvent pas de financements par ailleurs. De fait, certaines petites associations en difficulté n'ont pas trouvé, faute de réserve parlementaire, le soutien financier qu'elles pouvaient espérer. Sur la transparence des amendements, je suis d'accord avec notre présidente : leurs sources doivent être connues et figurer, si possible, dans l'exposé sommaire de l'amendement.

Je conclurai en ajoutant, à propos de la réserve parlementaire, que le rôle local du parlementaire, en particulier du député, doit être défini dans la Constitution. S'il prend la parole, ce n'est pas au titre de sa réserve parlementaire, mais au titre de son rôle local et national.

M. Sébastien Huyghe. Si les lois de 2017 ont permis un certain nombre d'avancées, je crains également que nos concitoyens n'estiment qu'en matière de transparence, on n'en fait jamais assez. Aussi, soyons attentifs à ne pas verser dans le voyeurisme. Dans ce domaine, le plus important, me semble-t-il, est que les personnes chargées du contrôle soient au-dessus de tout soupçon – à cet égard, la HATVP fait correctement son travail – et qu'en cas de dérives, les sanctions soient fortes et, à la limite, rendues publiques. Encore une fois, veillons à ne pas céder au voyeurisme, notamment en ce qui concerne le patrimoine des parlementaires ; ce dont il faut être certain, c'est que le mandat ne sert pas à s'enrichir de manière indue.

S'agissant de la réserve parlementaire, je suis en complet désaccord avec notre collègue Euzet. En reliant le député à son territoire, elle permettait de pallier la déconnexion d'avec la réalité vécue par nos concitoyens que l'on reproche au monde politique. Elle favorisait le dialogue, le soutien de projets. Le parlementaire a besoin d'être immergé dans sa circonscription pour bien comprendre les difficultés de ses concitoyens. Si, comme l'a dit madame Vichnievsky, on a pu avoir le sentiment que la réserve parlementaire favorisait le clientélisme, la transparence instaurée par notre assemblée, en imposant la publication des sommes versées et de l'identité des bénéficiaires, permettait d'éviter cet écueil.

Sur la banque de la démocratie, je suis entièrement d'accord avec nos rapporteurs : de par son statut, la Caisse des dépôts et consignations est la mieux à même de remplir cette mission. Le lissage dans le temps des sommes versées aux formations politiques me paraît également très intéressant. En effet, ces formations, notamment celles de gouvernement, sont trop tributaires de leurs résultats électoraux, lesquels sont ponctuels mais ont des conséquences pendant cinq années. En l'état actuel des choses, plus elles sont dans une situation de faiblesse, plus on les affaiblit financièrement, de sorte qu'il leur est difficile de défendre leur vision de la société. Or, je le rappelle, les groupements politiques sont mentionnés dans la Constitution et concourent à la démocratie. Il est donc important d'assurer leur pérennité.

M. Erwan Balanant. Tout d'abord, je ne comprends pas les réticences que suscite le « sourcing » des amendements. Non seulement cela relève de l'honnêteté intellectuelle, mais il est important que les électeurs sachent que nous travaillons parfois avec ce que certains appellent des lobbies ou des associations. Lorsque j'ai déposé des amendements qui avaient été élaborés avec le réseau Emmaüs, par exemple, il m'a paru normal de le préciser, ne serait-ce que parce que ces propositions sont souvent le fruit de leur travail et de leur réflexion.

En revanche, sur la publication de l'agenda, ma position est différente. Le travail parlementaire est parfois un travail de l'ombre, fait de rencontres et de

rendez-vous. Il ne me paraît pas forcément utile que nos concitoyens soient informés de l'identité de toutes les personnes que nous rencontrons : il y va de notre liberté constitutionnelle de faire notre travail comme bon nous semble. Bien entendu, si l'on retire un avantage de la rencontre de certaines personnes, il est normal – mais cela est prévu par le code de déontologie – que l'on soit éventuellement sanctionné. Nos agendas doivent être compréhensibles par les citoyens, mais pas à un niveau de détail qui nous priverait de notre liberté de réflexion.

S'agissant de la réserve parlementaire, il faut en finir avec le mythe selon lequel un parlementaire qui n'exercerait pas également des fonctions exécutives locales ou qui ne pourraient pas distribuer de l'argent à des associations locales serait déconnecté de son territoire. Sur ce point, je rejoins notre collègue Euzet. Le lien avec le territoire se tisse en écoutant les acteurs locaux, en les comprenant, en faisant évoluer la loi pour résoudre une problématique locale, en aidant une association à remplir un dossier de subvention... Du reste, jusque dans les années 2000, certains jeunes députés ignoraient l'existence même de la réserve parlementaire ! Il s'agit d'une vieille pratique, que nous avons bien fait de supprimer. Le travail local d'un député est bien plus intéressant que la distribution d'argent. Et j'encourage ceux d'entre nous qui ne seraient pas invités à s'exprimer aux tribunes locales à rappeler à leurs interlocuteurs qu'ils demeurent financeurs des projets locaux, car ils votent le projet de loi de finances, et donc notamment le montant de la DETR que perçoivent les petites communes. N'hésitez donc pas à faire votre travail de contrôle et d'évaluation sur le terrain !

Je me réjouis que la banque de la démocratie, si décriée en 2017, fasse désormais consensus. Le mode de financement des partis doit être revu. Le système actuel soulève en effet quelques problèmes d'ordre politique puisque, pour être financé, un parti doit présenter des candidats aux législatives dans toutes les circonscriptions. Or il arrive que, dans certaines d'entre elles, il préfère, par exemple, soutenir le candidat d'un autre parti. Il conviendrait donc de réfléchir à d'autres clés de répartition et, surtout, à d'autres critères de financement.

Quant à la proposition n° 39, « permettre aux personnes physiques de nationalité française d'accorder des prêts aux candidats à l'élection présidentielle », elle me laisse très dubitatif. Ce serait une énorme erreur de toucher à l'équilibre des grandes lois de 1988 et 1990, qui ont permis d'assainir la vie politique française. Cette proposition part sans doute d'une bonne intention mais elle serait contre-productive et, surtout, inutile, dès lors que serait créée la banque de la démocratie.

M. Rémy Rebeyrotte. Je remercie chaleureusement nos rapporteurs pour leurs travaux d'évaluation, qui permettront, je l'espère, de promouvoir les avancées obtenues en matière de transparence de la vie politique et de respect du civisme dans le cadre de nos missions. Je ne doute pas que ces travaux feront l'objet d'une émission de La Chaîne parlementaire diffusée à trois heures du matin, entre deux émissions historiques sur la vie parlementaire entre 1954 et 1966... Mais peut-être l'intervention de Cécile Untermaier, à laquelle je souscris, incitera-t-elle Public

Sénat à organiser un débat sur le thème : « Le Sénat ne doit-il pas suivre l'exemple de l'Assemblée nationale ? ».

Comme Erwan Balanant, j'estime qu'il ne faut pas toucher aux lois de 1988 et 1990, car un équilibre a été trouvé, même s'il faut chercher des moyens publics ou parapublics – je pense à la Caisse des dépôts – pour améliorer le financement de la vie politique.

Reste la question de la réserve parlementaire. À cet égard, je suis d'accord avec Christophe Euzet, qui s'est exprimé brillamment, avec son cœur. Toutefois, si l'abaissement du plancher de la DETR pallie, pour les maires des plus petites communes, la disparition de la réserve parlementaire en leur permettant de trouver sans difficulté des financements pour leurs projets, y compris les plus modestes, la question du soutien aux associations demeure. L'État devrait réfléchir à la manière dont il pourrait contribuer de manière plus efficace au financement du monde associatif. Les dossiers du FDVA sont très compliqués à monter, et le fonds lui-même est un peu éloigné des territoires : peut-être devrait-il intervenir à l'échelle des sous-préfectures. En tout cas, une réflexion doit être menée sur les mécanismes de financement par l'État de la vie associative. Je ne dis pas qu'il faut rétablir la réserve parlementaire, mais qu'il faut s'interroger sur les soutiens qu'elle apportait à la vie associative et qui ont en partie disparu depuis sa suppression. De fait, elle n'avait pas été créée par hasard : elle venait combler – maladroitement, certes, et en présentant certains risques – deux vides.

M. Jean-Félix Acquaviva. Je suis bien entendu totalement favorable à la proposition de créer une banque de la démocratie. En revanche, je partage les réserves d'Erwan Balanant sur la possibilité, pour les personnes physiques, de consentir des prêts aux candidats à l'élection présidentielle : cette préconisation mériterait d'être à tout le moins précisée. Pour le reste, les propositions me semblent répondre au besoin de financement de la vie politique en prenant en considération l'ensemble des problématiques liées à cette question.

Je ne peux que souscrire aux propositions concernant l'exigence de transparence : tout ce qui permet de donner à nos concitoyens des preuves d'exemplarité supplémentaires est bienvenu, au moment où l'abstention est très importante.

Quant à la réserve parlementaire, tout le monde peut admettre qu'elle souffrait d'un manque de transparence. Mais on pouvait y remédier de différentes façons. On a choisi de transférer ce financement, des élus au suffrage universel vers les préfets, donc l'administration, le pouvoir exécutif. C'est un changement de nature que je ne peux cautionner. On aurait pu instaurer un cahier des charges, imposer un appel à projets ou rationaliser cette aide qui serait venue compléter des financements existants : cela aurait été plus efficace et aurait correspondu à la capacité qu'a l' élu de trouver des cofinancements auprès de l'État et des collectivités. Dans mon département, la commission chargée de répartir les aides du FDVA n'a jamais été réunie ! Encore une fois, et c'est là que le bât blesse, le

financement en question a changé de nature, puisqu'il est passé de personnes élues au suffrage universel à l'exécutif. Ce type de passerelles et de raccourcis doit être évité, car il ne correspond pas aux attentes des élus locaux.

Mme Emmanuelle Ménard. Je remercie nos deux rapporteurs pour cet important travail. Une de vos propositions vise à sourcer les amendements. Je vous alerte sur les risques de complexifier et de contraindre un travail parlementaire déjà bien lourd. En outre, en la matière, tout n'est pas blanc ou noir. Ainsi, quand je reçois une association, des citoyens, un syndicat, je ne reprends pas forcément leurs propositions dans leur totalité, mais uniquement les aspects qui me semblent intéressants. Comment faire dans ce cas ? Doit-on expliquer que l'amendement est issu à un quart des syndicats et aux trois quarts du député ?

Enfin, quand les députés reprennent telles quelles les propositions qui leur sont soumises, c'est extrêmement visible car de nombreux amendements identiques sont déposés et identifiables sur la feuille jaune, d'autant – sans vouloir nous jeter des fleurs – que nous indiquons de plus en plus fréquemment nos sources, je l'ai remarqué. Plutôt que d'en faire une règle absolue, il serait préférable de sensibiliser les parlementaires afin qu'ils indiquent leur source dans l'exposé des motifs ou lors de leur prise de parole.

Votre rapport revient également sur le contrôle de l'AFM. Il est parfaitement normal que nos dépenses soient contrôlées puisqu'il s'agit d'argent public. Il est aussi parfaitement normal que nous devions fournir des justificatifs de dépenses et qu'un contrôle aléatoire soit effectué, *a minima* tous les cinq ans et par tirage au sort – ce qui nous oblige à la rigueur durant tout notre mandat. Mais je suis plus dubitative sur votre proposition d'application centralisée, couplée au recours obligatoire à un expert-comptable. Cette dernière proposition est une bonne chose car nous ne sommes pas tous comptables de formation et cela évite de faire des erreurs, de bonne ou de mauvaise foi. En revanche, les experts-comptables ayant leurs propres outils pour travailler, et n'étant pas forcément extrêmement bien rémunérés pour cette activité, il ne paraît pas opportun de les obliger à utiliser des applications auxquelles ils ne sont pas habitués.

Je m'étais déjà fortement opposée à la peine d'inéligibilité pour les délits de presse et suis très heureuse que le Conseil constitutionnel l'ait censurée car c'est un moyen extrêmement commode de faire taire ses opposants. Restons extrêmement vigilants.

Dernier sujet, celui qui fâche, la suppression de la réserve parlementaire, fausse bonne idée par excellence. Le FDVA est un mécanisme extrêmement compliqué et très peu connu des associations. Tous les ans en septembre, lors des journées des associations, dans la ville et les villages de ma circonscription, je distribue des formulaires et propose aux associations de les aider à remplir le dossier. Mais cela reste très compliqué pour les plus petites associations, que nous aidions par le passé.

Seulement cinq associations ont bénéficié du FDVA dans ma circonscription en 2020, alors qu'elles étaient 118 dans l'Hérault. Je ne dis rien de plus mais je fais le même constate depuis le début de mon mandat, depuis que le FDVA a remplacé la réserve parlementaire. En 2020, dans l'Hérault, le FDVA a bénéficié de 291 414 euros, soit une baisse de 45 %. L'argent consacré à la réserve parlementaire est donc loin d'avoir été intégralement transféré à la préfecture, qui gère le FDVA. En outre, la situation est peut-être différente dans d'autres départements, mais les députés ne sont absolument pas associés à l'examen des dossiers, alors que nous le réclamons systématiquement.

Enfin, mon collègue Acquaviva l'a souligné, la compétence transférée à un représentant de l'État – le préfet – appartenait à des élus. Au moment où nous examinons un projet de loi concernant la décentralisation, c'est pour le moins étrange...

Quant aux accusations de copinage sous-entendant qu'avec la réserve, un parlementaire pourrait avantager certaines associations, je m'y oppose. Le dispositif peut être parfaitement encadré. Que se passe-t-il actuellement ? J'étais surprise qu'une association reçoive deux ans de suite une grosse subvention du FDVA. Eh bien, le dossier était passé par la sous-préfecture et le président de l'association est très copain avec le chauffeur du sous-préfet... Le copinage fonctionne partout et avec tout le monde, et le FDVA n'est pas plus transparent que la réserve parlementaire !

Mme Catherine Kamowski. Je ne vais pas reprendre ce que madame Ménard vient de dire car je suis d'accord sur certains points. Je ne reprendrai pas non plus le brillantissime exposé de notre collègue Christophe Euzet, éminent spécialiste en droit public, parce que je ne pourrai pas faire aussi bien.

Mais je vous ferai part de mon expérience d'élue de terrain, d'ancienne maire devenue députée. « Je ne serai jamais la baronne de la cinquième circonscription de l'Isère » ai-je dit aux maires que j'ai rencontrés après mon élection. C'était ma façon de justifier la suppression de la réserve parlementaire. Bien sûr, tous les députés n'avaient pas la même attitude, mais c'était souvent ressenti comme une distribution de prébendes, faisant du récipiendaire l'obligé du député.

En outre, Laurence Vichnievski l'a rappelé, il y a encore beaucoup de pédagogie à faire. Ainsi, la semaine dernière, j'ai reçu la demande d'une association de judo demandant une subvention afin de combler son déficit de fonctionnement. Même si j'avais disposé de la réserve parlementaire, cet argent n'était pas fait pour combler les déficits. En outre, j'ai été maire et les communes définissent souvent un cadre de financement des associations. Ainsi, dans la ville dont j'étais maire, nous ne subventionnions qu'une association par sport. En tant que parlementaire, il ne me semble pas opportun de me mêler de la politique de subvention d'un maire. Il faut respecter la libre organisation des communes. À l'inverse, les maires doivent respecter le protocole républicain, qui avait été fortement écorné en début de mandat

– certains maires qui nous recevaient ne souhaitant pas nécessairement nous donner la parole. Ce n'est pas parce que nous ne distribuons plus d'argent que nous sommes déconnectés des réalités locales puisque nous y avons notre place, que nous avons des enfants et avons eu – ou avons encore parfois – un métier.

Enfin, je pense que le fonctionnement du FDVA pose un certain nombre de problèmes. D'abord, la plupart des députés ne sont ni consultés, ni même avertis par le préfet sur la répartition des aides. Je suggère que l'on revoie la composition de la commission chargée de répartir les aides du FDVA : les députés doivent en faire partie dès lors qu'une commune de leur circonscription est concernée, ainsi que les maires, et je propose que ces réunions fassent l'objet d'une préparation. Notre rôle de député est d'aider les maires des petites communes, qui manquent souvent de personnel, à préparer leurs demandes. C'est beaucoup plus important que de distribuer de l'argent. Pour moi, c'est le fonctionnement du FDVA qui doit être revu de fond en comble.

M. Jean-Pierre Pont. Vous avez fait un travail important pour redorer le blason du politique, dans le prolongement des mesures que nous avions déjà prises au sujet du cumul des mandats et de la réserve parlementaire – dont certains pensaient que ce qui n'était pas distribué revenait dans la poche du député. Nous avons aussi modifié le régime de retraite des députés, puisque nous passions pour des nantis. Je me demande si tout cela a changé quelque chose. Comme moi, vous avez dû voir la haine dans les yeux des Gilets jaunes. La vitrine de ma permanence a été brisée trois fois et je dois en être à la huitième ou neuvième menace de mort. Perdre la confiance, c'est extrêmement facile. La reconquérir va être un chemin long et difficile.

M. Alain Turrett. J'ai été maire pendant trente-six ans, conseiller régional ou vice-président de région pendant vingt ans et député pendant quinze ans, tout cela en une seule vie. Cela m'a appris à prendre un peu de recul et à écouter les gens, afin de comprendre ce qui est le plus agréable et le plus efficace pour eux.

Les élus sont aimés. Il arrive de recevoir des menaces, c'est vrai, mais la population aime son maire, se sent proche de lui, et c'est très important. C'est pourquoi je regrette que certaines compétences aient été transférées aux préfets, au détriment des maires. On a supprimé la réserve parlementaire, mais pourquoi revient-il aux préfets de décider de l'attribution des aides du FDVA ? Pour gérer ma réserve parlementaire, j'avais constitué une commission composée de dix conseillers généraux ; elle était paritaire et représentait tous les secteurs de ma circonscription. J'adressais à cette commission tous les dossiers qui me parvenaient et c'est elle qui prenait des décisions, que j'ai toujours suivies. J'ai été maire de ma commune pendant trente-six ans et, pendant trente-six ans, elle n'a jamais eu droit à la réserve parlementaire, parce que je me l'étais interdit. Ce système faisait l'unanimité et les gens n'ont pas compris qu'on le supprime.

La réserve parlementaire a permis de soutenir des projets très intéressants. Dans le conflit israélo-palestinien, une initiative extraordinaire consistait à

accueillir les enfants palestiniens malades du cœur dans l'un des grands hôpitaux d'Israël. Il fallait 7 000 euros pour sauver un enfant. Ma réserve parlementaire m'a permis de sauver des enfants palestiniens, avec l'aide des médecins israéliens. Je peux vous assurer que c'est l'une des choses qui m'a fait le plus chaud au cœur.

En ce qui concerne les frais de mandat, je crois que nous nous sommes trompés. Pour ma part, je suis partisan d'une augmentation de la rémunération globale des députés, avec une fiscalisation à 100 % : le député ferait ce qu'il veut de cette somme, et tout serait très simple. On supprimerait ainsi l'avance de frais de mandat. C'est d'ailleurs ce que je me suis appliqué à moi-même : je n'ai pas touché à l'AFM depuis plus de trois ans – près de 300 000 euros vont ainsi être rendus à l'État.

C'est une solution qui peut être rejetée par certains, mais qui est logique. Je serais favorable à l'organisation d'une vaste convention qui associerait les parlementaires et le personnel de nos deux assemblées : elle aurait pour but de fixer une rémunération qui serait à peu près la même pour les députés et les administrateurs. Il y aurait ainsi une référence commune et on ne pourrait plus se faire attaquer.

Le contrôle des dépenses, tel qu'il a été introduit, a quelque chose de tatillon. Actuellement, on est obligé de donner des justificatifs sur le montant de nos repas. J'ai été invité avec un ami dans un bon restaurant, près d'ici ; on m'a donné un papier attestant que la note ne dépassait pas 150 euros. Il est tout de même curieux d'en arriver là. La solution que je propose avait d'abord été retenue par nos responsables politiques, puis ils l'ont rejetée, par peur que l'augmentation de la rémunération de base des députés ne renforce l'antiparlementarisme.

Il faut renforcer le pouvoir législatif ; y renoncer, c'est, de fait, renforcer l'exécutif. Il n'y a qu'à voir la manière dont le pouvoir des préfets s'est accru depuis quatre ans, surtout depuis le début de la crise sanitaire, qui leur a donné les pleins pouvoirs. La démocratie ne repose plus que sur un pied, l'exécutif.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure. Merci à tous. Ces débats sont passionnants et sans fin.

Je voulais seulement apporter une précision au sujet des prêts des personnes physiques aux candidats à l'élection présidentielle. Le support normatif date de 1962 et l'interdiction a été introduite dans la loi en 2001. Or cette disposition est en décalage avec toutes les autres élections, pour lesquelles les prêts de personnes physiques sont possibles. Le médiateur du crédit est favorable à un alignement du régime des prêts des personnes physiques pour toutes les élections. Il nous a semblé que cet alignement était nécessaire pour fluidifier le financement de la vie politique, à condition, évidemment, qu'il soit bien encadré.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Pour répondre à notre collègue Christophe Euzet, je vais citer – une fois n'est pas coutume ! – le Président de la République. Le 7 décembre dernier, il a dit, à propos du non-cumul des mandats,

qu'il voulait « retricoter quelque chose », parce que la question se pose, a-t-il dit, pour les numéros un ou deux de l'exécutif des petites villes. Le sujet n'est peut-être plus aussi tabou qu'il y a quelques années ; l'exercice du pouvoir et des pouvoirs a peut-être permis de s'apercevoir de certaines lacunes.

Globalement, même s'il peut y avoir des nuances dans notre manière d'aborder certaines questions, nous avons tous à cœur d'assumer nos fonctions avec la plus grande probité, et c'est ce que nous voulons montrer à nos concitoyens. Il y a peut-être – sans doute – des individus véreux parmi les élus, comme dans le reste de la société, mais la très grande majorité d'entre eux exercent leurs fonctions avec probité et honneur. J'ai peut-être l'air de faire un plaidoyer pour la classe politique, mais il importe de le répéter. Nous devons continuer sur cette voie ouverte par d'autres, à qui nous avons emboîté le pas. Pour finir avec une touche d'humour, il n'y a plus qu'à déposer une proposition de loi sur la réserve parlementaire : nous aurons des débats animés qui nous rappelleront le bon vieux temps.

En application de l'article 145, alinéa 7, du règlement, la commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

Proposition n° 1 : réviser le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, afin, notamment, de supprimer le critère de l'initiative et de comptabiliser les actions déclenchant une obligation d'inscription au niveau de la personne morale.

Proposition n° 2 : à l'Assemblée nationale, assurer une plus grande transparence du fonctionnement des groupes d'études, en publiant par exemple la liste des personnes entendues.

Proposition n° 3 de Mme Yaël Braun-Pivet : instaurer, pour tous les parlementaires, une obligation de mentionner, dans l'exposé sommaire des amendements, l'origine de ceux-ci s'ils sont issus ou inspirés de propositions de représentants d'intérêts.

Proposition n° 3 de M. Philippe Gosselin : instaurer, pour les présidents de commission et les rapporteurs de texte, une obligation de mentionner, dans l'exposé sommaire de leurs amendements, l'origine de ceux-ci s'ils sont issus ou inspirés de propositions de représentants d'intérêts.

Proposition n° 4 de Mme Yaël Braun-Pivet : assurer une publication, obligatoire et en ligne, de l'agenda des parlementaires lorsque ces derniers rencontrent des représentants d'intérêts.

Proposition n° 5 : par cohérence avec le régime d'encadrement applicable aux parlementaires, clarifier le droit en inscrivant dans la loi qu'il est interdit à tout collaborateur de député, de sénateur et de groupe politique d'exercer l'activité de représentant d'intérêts.

Proposition n° 6 : mettre en place un code de déontologie qui synthétiserait les droits et obligations des collaborateurs de députés.

Proposition n° 7 : instaurer un registre des déports pour les membres des cabinets ministériels, permettant de recenser les cas dans lesquels ces derniers estiment ne pas devoir exercer leurs missions en raison d'une situation de conflit d'intérêts.

Proposition n° 8 : communiquer davantage auprès des parlementaires sur l'existence et l'utilité du registre des déports des assemblées.

Proposition n° 9 : en matière de conflit d'intérêts, encourager, au sein des assemblées parlementaires, la pratique des déclarations ad hoc.

Proposition n° 10 : instaurer un registre des déports pour les collaborateurs de groupes parlementaires, permettant de recenser les cas dans lesquels ces derniers estiment ne pas devoir exercer leurs missions en raison d'une situation de conflit d'intérêts.

Proposition n° 11 : étendre la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité aux condamnations pour fraude fiscale non aggravée, opposition à l'établissement de l'impôt et organisation du refus collectif de l'impôt, d'une part, et aux infractions en matière de travail illégal portant sur le travail dissimulé, le marchandage, le prêt de main-d'œuvre à but lucratif et l'emploi d'étrangers non autorisés à travailler, d'autre part.

Proposition n° 12 : instaurer une peine complémentaire facultative d'inéligibilité en cas de condamnation pour certains délits de presse (contestation de crime contre l'humanité dont la culpabilité est reconnue, injures et diffamations à raison de l'identité réelle ou supposée des personnes ciblées).

Proposition n° 13 : actualiser les dispositions réglementaires d'application de la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement, et supprimer le doublon législatif conduisant à ce que cette procédure soit consacrée dans la loi du 11 octobre 2013 et dans le livre des procédures fiscales.

Proposition n° 14 : mettre en place les conditions d'un dialogue social plus équilibré, s'agissant des collaborateurs de députés.

Proposition n° 15 : assurer une communication plus rapide aux syndicats de collaborateurs des éléments statistiques concernant l'emploi et les rémunérations des collaborateurs de députés.

Proposition n° 16 : développer des formations sur la prévention du harcèlement à destination des députés et des collaborateurs, et les rendre obligatoires si nécessaire.

Proposition n° 17 : supprimer la disposition selon laquelle les parlementaires avisent le bureau de leur assemblée des fonctions exercées par leurs collaborateurs au sein d'un parti ou d'un groupement politique.

Proposition n° 18 : communiquer auprès des collaborateurs de députés, avant la fin de la législature, sur l'existence du motif spécifique de licenciement pour fin de mandat.

Proposition n° 19 : s'assurer, avant la fin de la législature et en partenariat avec Pôle emploi, que les conseillers de Pôle emploi aient une connaissance suffisante des dispositions d'accompagnement des collaborateurs parlementaires en fin de mandat (nouveau motif de licenciement et parcours d'accompagnement personnalisé).

Proposition n° 20 : encourager la tenue, par les groupes parlementaires, d'un registre mis à disposition des députés, mentionnant les noms des collaborateurs parlementaires à la recherche d'un nouveau député-employeur.

Proposition n° 21 : par souci de cohérence entre normes de niveaux différents, abroger le décret 17 juin 2017 relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement.

Proposition n° 22 : intégrer les conjoints des enfants dans le régime d'interdiction d'« emploi familial » des collaborateurs des membres du Gouvernement, des collaborateurs des autorités locales et des collaborateurs parlementaires.

Proposition n° 23 : prévoir que les avis généraux du déontologue de l'Assemblée nationale sont publics, sauf si le Bureau s'oppose à cette publicité par décision explicite.

Proposition n° 24 : assurer une meilleure diffusion de la liste des dépenses prises en charge au titre de l'avance de frais de mandat.

Proposition n° 25 : rendre obligatoire pour les députés l'enregistrement de toutes leurs dépenses et de tous leurs justificatifs dans une application centralisée.

Proposition n° 26 : faire appel à des experts-comptables pour assurer le contrôle des dépenses imputées sur l'avance de frais de mandat.

Proposition n° 27 : mettre en place une messagerie privée destinée aux échanges confidentiels entre le Déontologue et les députés.

Proposition n° 28 de M. Philippe Gosselin : rétablir la pratique de la réserve parlementaire, en assortissant le dispositif de certains critères géographiques et de plafonds et d'une garantie de transparence.

Proposition n° 29 : doter le « FDVA 2 » et la DETR du même niveau de crédits que ceux prévus au titre de la réserve parlementaire en loi de finances pour 2017, soit, respectivement, 15 et 36 millions d'euros supplémentaires.

Proposition n° 30 : améliorer la connaissance, par les associations et les collectivités locales, du « FDVA 2 » et de la DETR.

Proposition n° 31 : s'agissant du « FDVA 2 », axer davantage les subventions versées sur les aides au fonctionnement.

Proposition n° 32 : abaisser de 100 000 euros à 50 000 euros le montant à partir duquel la commission départementale d'élus est saisie pour avis des projets de subvention au titre de la DETR.

Proposition n° 33 : inclure l'ensemble des parlementaires du département parmi les membres du collège départemental consultatif du FDVA et de la commission départementale d'élus de la DETR.

Proposition n° 34 : dispenser de leurs obligations déclaratives à la HATVP les personnes dont les fonctions, au titre desquelles sont prévues ces obligations, ont cessé dans le délai de déclaration de deux mois.

Proposition n° 35 : instaurer une déclaration d'intérêts unique, qui serait actualisée à chaque nouvelle fonction selon une procédure simplifiée.

Proposition n° 36 : harmoniser les listes de fonctions au titre desquelles le dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale dispense d'un redépôt ultérieur dans un délai d'un an, et porter à un an le délai de dispense de déclaration de situation patrimoniale prévu par les dispositions organiques relatives au statut de la magistrature.

Proposition n° 37 : inclure dans la déclaration d'intérêts les fonctions et mandats électifs exercés au cours des cinq années précédentes.

Proposition n° 38 : harmoniser les délais de dépôt des déclarations de fin de fonctions, en systématisant un dépôt après la cessation des fonctions y compris pour les élus.

Proposition n° 39 : ouvrir aux personnes physiques de nationalité française la possibilité de consentir des prêts aux candidats à l'élection présidentielle.

Proposition n° 40 : introduire, pour les prêts consentis par des personnes physiques aux candidats aux élections autres que l'élection présidentielle, une condition de nationalité ou de résidence, à l'image de ce qui existe pour les dons.

Proposition n° 41 : transformer en crédit d'impôt la réduction d'impôt au titre des dons politiques prévue à l'article 200 du code général des impôts pour étendre l'incitation fiscale aux ménages payant peu, voire pas, d'impôt sur le revenu.

Proposition n° 42 : réformer les modalités de détermination de la première fraction de l'aide publique aux formations politiques :

– en incluant les élections européennes ;

– et en prenant en compte les deux dernières échéances électorales législatives et européennes.

Proposition n° 43 : enrichir les prérogatives du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques :

– en alignant son délai de saisine par un candidat sur le délai de dépôt des comptes de campagne ;

– en lui permettant de publier la liste des établissements bancaires auprès desquels d’importantes difficultés ont été constatées ;

– en permettant aux candidats et formations politiques de lui confier un mandat de négociation de leurs demandes de prêts.

Proposition n° 44 : exclure, dans l’octroi de prêts aux candidats, tout critère reposant sur une relation commerciale antérieure, et permettre la saisine du médiateur par les instances de supervision bancaire.

Proposition n° 45 : instaurer une « banque de la démocratie » consistant à permettre à la Caisse des dépôts et consignations d’octroyer des prêts et garanties aux candidats et formations politiques.

Proposition n° 46 : créer un guichet unique des candidats et formations politiques auprès de la Banque de France, au titre de leurs demandes de prêts bancaires.

Proposition n° 47 : prévoir à titre temporaire la fourniture, par la Banque postale, de prestations de crédit aux candidats et formations politiques, à travers la conclusion d’une convention entre La Poste et la Banque postale en application de l’article L. 518-25 du code monétaire et financier.

Proposition n° 48 : réformer les modalités de remboursement par l’État des dépenses électorales à l’élection présidentielle à travers l’abaissement du seuil de suffrages exprimés conditionnant le remboursement forfaitaire et celui de la propagande officielle, en retenant un remboursement proportionnel en fonction du nombre de suffrages exprimés obtenus jusqu’à 5 %.

Proposition n° 49 : instaurer un seuil de significativité objectif et clair pour la mise en œuvre des obligations du périmètre des comptes d’ensemble des formations politiques.

Proposition n° 50 : instaurer une procédure de rescrit devant la CNCCFP pour accompagner et sécuriser les formations politiques et les candidats en matière d’obligations comptables.

TABLEAUX SYNTHÉTIQUES DES PROPOSITIONS

TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES PROPOSITIONS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Objet	Niveau de norme
Proposition n° 1 : réviser le décret n° 2017-867 du mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, afin, notamment, de supprimer le critère de l'initiative et de comptabiliser les actions déclenchant une obligation d'inscription au niveau de la personne morale.	Réglementaire
Proposition n° 2 : à l'Assemblée nationale, assurer une plus grande transparence du fonctionnement des groupes d'études, en publiant par exemple la liste des personnes entendues.	Bonne pratique
Proposition n° 3 de Mme Yaël Braun-Pivet : instaurer, pour tous les parlementaires, une obligation de mentionner, dans l'exposé sommaire des amendements, l'origine de ceux-ci s'ils sont issus ou inspirés de propositions de représentants d'intérêts.	Organique
Proposition n° 3 de M. Philippe Gosselin : instaurer, pour les présidents de commission et les rapporteurs de texte, une obligation de mentionner, dans l'exposé sommaire de leurs amendements, l'origine de ceux-ci s'ils sont issus ou inspirés de propositions de représentants d'intérêts.	Organique
Proposition n° 4 de Mme Yaël Braun-Pivet : assurer une publication, obligatoire et en ligne, de l'agenda des parlementaires lorsque ces derniers rencontrent des représentants d'intérêts.	Législatif
Proposition n° 5 : par cohérence avec le régime d'encadrement applicable aux parlementaires, clarifier le droit en inscrivant dans la loi qu'il est interdit à tout collaborateur de député, de sénateur et de groupe politique d'exercer l'activité de représentant d'intérêts.	Législatif
Proposition n° 6 : mettre en place un code de déontologie qui synthétiserait les droits et obligations des collaborateurs de députés.	Réglementaire
Proposition n° 7 : instaurer un registre des déports pour les membres des cabinets ministériels, permettant de recenser les cas dans lesquels ces derniers estiment ne pas devoir exercer leurs missions en raison d'une situation de conflit d'intérêts.	Législatif
Proposition n° 8 : communiquer davantage auprès des parlementaires sur l'existence et l'utilité du registre des déports des assemblées.	Bonne pratique
Proposition n° 9 : en matière de conflit d'intérêts, encourager, au sein des assemblées parlementaires, la pratique des déclarations ad hoc.	Bonne pratique
Proposition n° 10 : instaurer un registre des déports pour les collaborateurs de groupes parlementaires, permettant de recenser les cas dans lesquels ces derniers estiment ne pas devoir exercer leurs missions en raison d'une situation de conflit d'intérêts.	Législatif

**TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES PROPOSITIONS
EN MATIÈRE D'EXEMPLARITÉ ET DE PROBITÉ**

Objet	Niveau de norme
Proposition n° 11 : étendre la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité aux condamnations pour fraude fiscale non aggravée, opposition à l'établissement de l'impôt et organisation du refus collectif de l'impôt, d'une part, et aux infractions en matière de travail illégal portant sur le travail dissimulé, le marchandage, le prêt de main-d'œuvre à but lucratif et l'emploi d'étrangers non autorisés à travailler, d'autre part.	Législatif
Proposition n° 12 : instaurer une peine complémentaire facultative d'inéligibilité en cas de condamnation pour certains délits de presse (contestation de crime contre l'humanité dont la culpabilité est reconnue, injures et diffamations à raison de l'identité réelle ou supposée des personnes ciblées).	Législatif
Proposition n° 13 : actualiser les dispositions réglementaires d'application de la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement, et supprimer le doublon législatif conduisant à ce que cette procédure soit consacrée dans la loi du 11 octobre 2013 et dans le livre des procédures fiscales.	Législatif (pour la suppression du doublon) ; réglementaire (pour l'actualisation de la procédure de vérification)
Proposition n° 14 : mettre en place les conditions d'un dialogue social plus équilibré, s'agissant des collaborateurs de députés.	Bonne pratique
Proposition n° 15 : assurer une communication plus rapide aux syndicats de collaborateurs des éléments statistiques concernant l'emploi et les rémunérations des collaborateurs de députés.	Bonne pratique
Proposition n° 16 : développer des formations sur la prévention du harcèlement à destination des députés et des collaborateurs, et les rendre obligatoires si nécessaire.	Arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale
Proposition n° 17 : supprimer la disposition selon laquelle les parlementaires avisent le bureau de leur assemblée des fonctions exercées par leurs collaborateurs au sein d'un parti ou d'un groupement politique.	Législatif
Proposition n° 18 : communiquer auprès des collaborateurs de députés, avant la fin de la législature, sur l'existence du motif spécifique de licenciement pour fin de mandat.	Bonne pratique
Proposition n° 19 : s'assurer, avant la fin de la législature et en partenariat avec Pôle emploi, que les conseillers de Pôle emploi aient une connaissance suffisante des dispositions d'accompagnement des collaborateurs parlementaires en fin de mandat (nouveau motif de licenciement et parcours d'accompagnement personnalisés).	Bonne pratique
Proposition n° 20 : encourager la tenue, par les groupes parlementaires, d'un registre mis à disposition des députés, mentionnant les noms des collaborateurs parlementaires à la recherche d'un nouveau député-employeur.	Bonne pratique
Proposition n° 21 : par souci de cohérence entre normes de niveaux différents, abroger le décret 17 juin 2017 relatif aux collaborateurs du Président de la République et des membres du Gouvernement.	Réglementaire
Proposition n° 22 : intégrer les conjoints des enfants dans le régime d'interdiction d'« emploi familial » des collaborateurs des membres du Gouvernement, des collaborateurs des autorités locales et des collaborateurs parlementaires.	Législatif
Proposition n° 23 : prévoir que les avis généraux du déontologue de l'Assemblée nationale sont publics, sauf si le Bureau s'oppose à cette publicité par décision explicite.	Règlement de l'Assemblée nationale

**TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES PROPOSITIONS
EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE**

Objet	Niveau de norme
Proposition n° 24 : assurer une meilleure diffusion de la liste des dépenses prises en charge au titre de l'avance de frais de mandat.	Bonne pratique
Proposition n° 25 : rendre obligatoire pour les députés l'enregistrement de toutes leurs dépenses et de tous leurs justificatifs dans une application centralisée.	Arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale
Proposition n° 26 : faire appel à des experts-comptables pour assurer le contrôle des dépenses imputées sur l'avance de frais de mandat.	Arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale
Proposition n° 27 : mettre en place une messagerie privée destinée aux échanges confidentiels entre le Déontologue et les députés.	Bonne pratique
Proposition n° 28 de M. Philippe Gosselin : rétablir la pratique de la réserve parlementaire, en assortissant le dispositif de certains critères géographiques et de plafonds et d'une garantie de transparence.	Législatif (organique)
Proposition n° 29 : doter le « FDVA 2 » et la DETR du même niveau de crédits que ceux prévus au titre de la réserve parlementaire en loi de finances pour 2017, soit, respectivement, 15 et 36 millions d'euros supplémentaires.	Législatif (loi de finances)
Proposition n° 30 : améliorer la connaissance, par les associations et les collectivités locales, du « FDVA 2 » et de la DETR.	Bonne pratique
Proposition n° 31 : s'agissant du « FDVA 2 », axer davantage les subventions versées sur les aides au fonctionnement.	Réglementaire
Proposition n° 32 : abaisser de 100 000 euros à 50 000 euros le montant à partir duquel la commission départementale d'élus est saisie pour avis des projets de subvention au titre de la DETR.	Législatif
Proposition n° 33 : inclure l'ensemble des parlementaires du département parmi les membres du collège départemental consultatif du FDVA et de la commission départementale d'élus de la DETR.	Législatif
Proposition n° 34 : dispenser de leurs obligations déclaratives à la HATVP les personnes dont les fonctions, au titre desquelles sont prévues ces obligations, ont cessé dans le délai de déclaration de deux mois.	Législatif et organique (selon la nature des fonctions)
Proposition n° 35 : instaurer une déclaration d'intérêts unique, qui serait actualisée à chaque nouvelle fonction selon une procédure simplifiée.	Législatif et organique (selon la nature des fonctions)
Proposition n° 36 : harmoniser les listes de fonctions au titre desquelles le dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale dispense d'un redépôt ultérieur dans un délai d'un an, et porter à un an le délai de dispense de déclaration de situation patrimoniale prévu par les dispositions organiques relatives au statut de la magistrature.	Législatif et organique (selon la nature des fonctions)
Proposition n° 37 : inclure dans la déclaration d'intérêts les fonctions et mandats électifs exercés au cours des cinq années précédentes.	Législatif et organique (selon la nature des fonctions)
Proposition n° 38 : harmoniser les délais de dépôt des déclarations de fin de fonctions, en systématisant un dépôt après la cessation des fonctions y compris pour les élus.	Législatif et organique (selon la nature des fonctions)

**TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES PROPOSITIONS
EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE**

Objet	Niveau de norme
Proposition n° 39 : ouvrir aux personnes physiques de nationalité française la possibilité de consentir des prêts aux candidats à l'élection présidentielle.	Organique
Proposition n° 40 : introduire, pour les prêts consentis par des personnes physiques aux candidats aux élections autres que l'élection présidentielle, une condition de nationalité ou de résidence, à l'image de ce qui existe pour les dons.	Législatif
Proposition n° 41 : transformer en crédit d'impôt la réduction d'impôt au titre des dons politiques prévue à l'article 200 du code général des impôts pour étendre l'incitation fiscale aux ménages payant peu, voire pas, d'impôt sur le revenu.	Législatif
Proposition n° 42 : réformer les modalités de détermination de la première fraction de l'aide publique aux formations politiques : – en incluant les élections européennes ; – et en prenant en compte les deux dernières échéances électorales législatives et européennes.	Législatif
Proposition n° 43 : enrichir les prérogatives du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques : – en alignant son délai de saisine par un candidat sur le délai de dépôt des comptes de campagne ; – en lui permettant de publier la liste des établissements bancaires auprès desquels d'importantes difficultés ont été constatées ; – en permettant aux candidats et formations politiques de lui confier un mandat de négociation de leurs demandes de prêts.	Législatif (pour les prérogatives du médiateur) ; réglementaire (pour le délai de saisine)
Proposition n° 44 : exclure, dans l'octroi de prêts aux candidats, tout critère reposant sur une relation commerciale antérieure, et permettre la saisine du médiateur par les instances de supervision bancaire.	Législatif (pour la saisine du médiateur par les institutions de supervision) ; infralégislatif (pour la suppression du critère de la relation commerciale antérieure)
Proposition n° 45 : instaurer une « banque de la démocratie » consistant à permettre à la Caisse des dépôts et consignations d'octroyer des prêts et garanties aux candidats et formations politiques.	Législatif
Proposition n° 46 : créer un guichet unique des candidats et formations politiques auprès de la Banque de France, au titre de leurs demandes de prêts bancaires.	Législatif
Proposition n° 47 : prévoir à titre temporaire la fourniture, par la Banque postale, de prestations de crédit aux candidats et formations politiques, à travers la conclusion d'une convention entre La Poste et la Banque postale en application de l'article L. 518-25 du code monétaire et financier.	Infralégislatif (convention entre La Poste et la Banque postale)
Proposition n° 48 : réformer les modalités de remboursement par l'État des dépenses électorales à l'élection présidentielle à travers l'abaissement du seuil de suffrages exprimés conditionnant le remboursement forfaitaire et celui de la propagande officielle, en retenant un remboursement proportionnel en fonction du nombre de suffrages exprimés obtenus jusqu'à 5 %.	Organique
Proposition n° 49 : instaurer un seuil de significativité objectif et clair pour la mise en œuvre des obligations du périmètre des comptes d'ensemble des formations politiques.	Infralégislatif (décret et règlement de l'ANC)
Proposition n° 50 : instaurer une procédure de rescrit devant la CNCCFP pour accompagner et sécuriser les formations politiques et les candidats en matière d'obligations comptables.	Législatif

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

7 mai 2021 :

- M. René Dosière, président de l'Observatoire de l'éthique publique
- M. Christophe Pallez, déontologue de l'Assemblée nationale

25 juin 2021 :

- M. Stanislas Bourron, directeur général des collectivités territoriales
- Mme Sylvie Hel-Thelie, sous-directrice des politiques interministérielles de jeunesse et de vie associative à la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)

29 juin 2021 :

- M. Sylvain Wasserman, vice-président de l'Assemblée nationale

9 juillet 2021 :

- Table ronde de représentants d'associations d'élus locaux :
 - M. Guy Geoffroy, maire de Combs-la-Ville et président des maires de Seine-et-Marne, représentant l'Association des maires de France
 - M. Pierre Monzani, directeur général de l'Assemblée des départements de France

3 septembre 2021 :

- Mme Maya Atig, directrice générale de la Fédération bancaire française
- M. Jean-Philippe Vachia, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

5 octobre 2021 :

- M. Jean-Raphaël Alventosa, médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques

11 octobre 2021 :

- M. Charles Duchaine, directeur de l'Agence française anticorruption (AFA)

12 octobre 2021 :

- Mme Marine Le Pen, députée

19 octobre 2021 :

- Table ronde réunissant les trésoriers des principaux partis politiques :
 - Mme Astrid Panosyan, trésorière de La République en marche, M. Paul Midy, directeur général, et M. Antoine Hulot, responsable financier
 - M. Daniel Fasquelle, trésorier des Républicains
 - M. Jean-Jacques Jegou, trésorier du Mouvement démocrate, et M. Alexandre Nardella, directeur financier
 - Mme Fatima Yadani, trésorière du Parti socialiste, et M. Nicolas Perera, responsable administratif et financier
 - M. Bertrand Devys, trésorier de l'Union des démocrates et indépendants
 - M. Maxime Charpentier, membre du pôle financier de La France insoumise
 - M. Denis Rondepierre, trésorier du Conseil national du Parti communiste français, et M. Serge Leblond, chef comptable
 - M. Kévin Pfeffer, trésorier du Rassemblement national, et M. Wallerand de Saint-Just, délégué aux affaires juridiques
 - M. François Thiollet, trésorier d'Europe écologie les verts, et M. Sébastien Julien, assistant administratif et finances

25 octobre 2021 :

- Table ronde réunissant des représentants d'associations anti-corruption :
 - Mme Élise Van Beneden, présidente d'Anticor, et M. Eric Alt, vice-président
 - M. Tanguy Morlier, administrateur de Regards citoyens
 - M. Patrick Lefas, président de Transparency International France, et Mme Sarah El Yafi, responsable du plaidoyer vie publique

2 novembre 2021 :

- M. Michel Larive, président de l'Association des députés employeurs

8 novembre 2021 :

- M. Pierre Berlioz, directeur de cabinet du président de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)

9 novembre 2021 :

- Table ronde de responsables des syndicats de collaborateurs parlementaires :
 - M. Brayen Sooranna, secrétaire de section de la CFDT
 - M. François Rigaud, représentant du SNCP-FO
 - M. Maxime Torrente, représentant de la CFE-CGC
 - M. Charles Herrbach, délégué de la CFTC Parlement
 - Mme Laurence de Saint-Sernin, secrétaire générale de Solidaires
 - Mme Astrid Ribardière, secrétaire générale adjointe UNSA-USCP Assemblée nationale

22 novembre 2021 :

— Mme Agnès Roblot-Troizier, directrice de l'École de droit de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, ancienne déontologue de l'Assemblée nationale

23 novembre 2021 :

— Mme Nicole Belloubet, ancienne ministre de la Justice

29 novembre 2021 :

— M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), Mme Lisa Gamgani, secrétaire générale, et M. Ted Marx, directeur des publics, de l'information et de la communication

30 novembre 2021 :

— M. François Bayrou, Haut-commissaire au Plan, ancien ministre de la Justice

ANNEXE : SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DES DÉPUTÉS

Vos rapporteurs ont souhaité prendre l'avis de leurs collègues députés sur les dispositions des lois du 15 septembre 2017 qui les concernent très directement.

Ils ont adressé aux présidents des neuf groupes politiques un questionnaire destiné aux membres de chaque groupe, lequel a aussi été envoyé aux députés n'appartenant à aucun groupe. Chaque président avait la possibilité de transmettre, ou non, le questionnaire aux députés et ces derniers étaient parfaitement libres de le compléter ou non. Les réponses ont été anonymisées.

125 réponses ont été adressées à vos rapporteurs, soit directement par les députés, soit par l'intermédiaire de leur groupe politique.

On observe que les députés répondants appartiennent à tous les groupes à l'exception d'un seul – un député n'appartenant à aucun groupe a également répondu –, mais que leur répartition entre groupes ne reflète pas exactement la composition de l'Assemblée nationale, ce qui n'est guère surprenant étant donné les modalités de l'exercice. La part des députés du groupe La République en marche est limitée à 41 % (alors que ses membres constituent 46,5 % de ceux de l'Assemblée), tandis que 34 % des répondants appartiennent au groupe Les Républicains (moins de 18 % de l'ensemble des députés appartiennent à ce groupe) et 16 % au groupe Mouvement démocrate (MoDem) et démocrates apparentés (moins de 10 % des députés).

Si les résultats de cette consultation ne sont donc pas représentatifs de l'avis de l'ensemble des députés comme ceux d'un sondage reposant sur des échantillons représentatifs pourraient l'être, ils n'en traduisent pas moins l'avis d'environ un cinquième d'entre eux, appartenant aux différents mouvements politiques.

Vos rapporteurs remercient leurs collègues qui ont participé à cette consultation et les présidents de groupe qui ont relayé celle-ci et ont également, pour quatre d'entre eux, répondu au questionnaire particulier qui leur a été adressé parallèlement.

I. LES FRAIS DE MANDAT

1.1. Le système actuel de prise en charge des dépenses liées à l'exercice du mandat (prise en charge directe, remboursement sur présentation de justificatifs, versement d'une avance) est-il satisfaisant ?		
Oui	77	61,6 %
Non	48	38,4 %
Ne se prononce pas	-	-
Commentaires : 4		
<p>Idée générale d'un système compliqué, lourd, avec des remboursements qui prennent trop de temps. Un député pointe l'impossibilité de distinguer les frais classiques des frais liés à la présidence d'une commission.</p>		

1.2. La liste des dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'avance pour frais de mandat vous semble-t-elle adaptée ? - Si non, lesquelles souhaiteriez-vous y inclure ?		
Oui	84	67,2 %
Non	38	30,4 %
Ne se prononce pas	3	2,4 %
Commentaires : 31		
<p>Critiques concernant la liste des dépenses qui n'inclurait pas certaines dépenses nécessaires : le besoin de formation est cité, ainsi que les frais de représentation (notamment fleurs et gerbes), les frais d'adhésion aux associations, les frais de permanence, de déplacement. Demande de majoration pour les circonscriptions rurales et étendues. Nécessité de revoir la liste des dépenses prises en charge. Le caractère strict du contrôle est mal vécu.</p>		

1.3. Le contrôle opéré par le Déontologue et le Bureau sur l'utilisation de l'avance pour frais de mandat vous semble-t-il approprié ?		
Oui	66	52,8 %
Non	55	44 %
Ne se prononce pas	4	3,2 %
Commentaires : 17		
<p>Contrôle jugé bien trop strict et aléatoire. Demande d'un contrôle plus restreint mais continu. Critiques sur les demandes de justificatifs concernant des montants dérisoires ou des abonnements d'énergie ou internes à l'Assemblée nationale, par exemple ; critique récurrente de devoir justifier des dépenses de moins de 10 euros. Regret d'une grande lourdeur administrative. À l'inverse certains députés indiquent qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un contrôle pendant la législature.</p>		

1.4. D'une manière générale, quelle est votre appréciation sur la réforme du remboursement des frais de mandat et sa pertinence par rapport au régime antérieur de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) ? Le cas échéant, quelles évolutions vous paraissent devoir être apportées au dispositif actuel ?
Réponses ouvertes : 62
<p>Regret d'un contrôle trop strict (chasse aux sorcières, infantilisation, tracasseries, tyrannie de la transparence). Demande forte d'une simplification du régime des frais, de l'élargissement des dépenses remboursables. Demande d'augmentation de l'usage de l'argent liquide pour les petits montants. Demande de pouvoir soutenir des associations ayant un réel intérêt, par exemple contre les maladies infantiles, d'anciens combattants ou de soutien aux forcés armées. Regrets et demandes nombreuses du retour au système antérieur. Les députés n'ayant pas connu ce système semblent moins surpris par sa disparition mais pointent des améliorations possibles. Certains députés se disent satisfaits de cette réforme, mais il s'agit d'une minorité parmi les 62 répondants.</p>

II. LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE

2.1. Quelles conséquences la suppression de la « réserve parlementaire » a-t-elle eues sur votre manière d'exercer votre mandat (1) ? Et sur le tissu associatif et les collectivités locales de votre circonscription (2) ?

Réponses ouvertes : 93

La disparition de la réserve n'a pas fondamentalement changé l'exercice du mandat parlementaire, cependant certains notent une perte d'influence du député à la suite de la réforme, renforcée par l'interdiction du cumul des mandats. Idée quasi unanime et très tranchée selon laquelle la disparition de la réserve parlementaire les a éloignés de la vie locale de leur circonscription : les associations et petites collectivités ne sollicitent plus leur député pour obtenir des financements, même pour un montant faible mais leur permettant de financer un projet ou boucler un budget pour assurer leur viabilité pour une année supplémentaire. De nombreux députés parlent de la suppression de la réserve parlementaire comme d'une véritable erreur voire d'un désastre, renforçant l'idée que les députés sont « hors sol ». Cet avis est contrebalancé par la perception par certains députés de la fin d'une forme de clientélisme.

2.2. Estimez-vous que les dispositifs qui se sont substitués à la réserve parlementaire fonctionnent de manière satisfaisante ? Si non, comment y remédier ?

Oui	12	9,6 %
Non	110	88 %
Ne se prononce pas	3	2,4 %

Commentaires : 83

Une grande partie des députés ayant fait un commentaire demande le retour de la réserve parlementaire. Les autres expriment un regret global de l'absence de contrôle parlementaire sur les fonds remplaçant la réserve parlementaire (FDVA et FDTR). L'administration centrale a désormais le pouvoir d'arbitrage sur les sommes. Le manque de lisibilité du nouveau système est critiqué. Les députés demandent d'être davantage impliqués dans le processus de décision : de la demande initiale, en passant par la procédure d'attribution puis le suivi local de la dépense.

2.3. Diriez-vous que les acteurs ont suffisamment connaissance des nouveaux outils qui sont venus remplacer la réserve parlementaire ?		
Oui	12	9,6 %
Non	110	88 %
Ne se prononce pas	3	2,4 %
Commentaires : 5		
<p>Peu de réponses : que ce soient les députés ou les acteurs locaux, ceux-ci ne semblent pas avoir connaissance des nouveaux outils remplaçant la réserve parlementaire. Cela semble complexe pour tous et personne n'est informé de l'origine des fonds. Pourtant la demande est toujours présente, selon les députés.</p>		

2.4. Est-ce que les parlementaires sont suffisamment associés aux décisions d'attribution de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ?		
Oui	22	17,6 %
Non	95	76 %
Ne se prononce pas	8	6,4 %
Commentaires : 18		
<p>Les députés regrettent d'être très peu associés aux décisions de la DETR, comme pour le FDVA. Ils demandent à être plus associés aux décisions relatives à l'utilisation du fonds, à pouvoir signaler un dossier important ; un député pointe le risque de favoritisme en raison du mode de décision. Un autre signale que ce sont les maires et les préfets qui décident dans chaque département. Enfin l'absence de retour concernant les décisions prises est critiquée.</p>		

2.5. Le renforcement, à compter du 1^{er} janvier 2022, de l'association des parlementaires aux décisions concernant le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), vous paraît-il satisfaisant ?		
Oui	36	28,8 %
Non	80	64 %
Ne se prononce pas	9	7,2 %
Commentaires : 28		
<p>Une partie des députés est dans l'expectative et souhaite attendre de voir comment cela va fonctionner après la réforme. Les autres députés regrettent le manque total d'information sur le sujet. Les avis sont très partagés entre une vision du député qui doit couper le « cordon ombilical » (sic) local et une autre vision attachée à la proximité du député avec son territoire. Enfin certains disent que la réforme est insuffisante.</p>		

III. LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

3.1. L'appartenance à un « club parlementaire » vous semble-t-elle susceptible d'entraîner des conflits d'intérêts ?		
Oui	16	12,8 %
Non	89	71,2 %
Ne se prononce pas	20	16 %
Commentaires : 16		
<p>Peu de réponses : certains députés affirment qu'ils n'appartiennent à aucun club parlementaire, les autres expliquent que cela ne pose pas de problème si le député suit sa déontologie ou qu'il n'y a pas d'intérêts stratégiques ou financiers en jeu. La transparence et la visibilité sont une condition nécessaire pour un député.</p>		

3.2. Les règles posées par les lois du 15 septembre 2017 relatives à la prévention des conflits d'intérêts (obligation de tenue d'un registre des déports, encadrement des activités de conseil exercées par les parlementaires, interdiction faite aux parlementaires d'exercer une activité de représentation d'intérêts) sont-elles satisfaisantes ? Si non, sur quels points devraient-elles être renforcées ?

Oui	93	74,4 %
Non	21	16,8 %
Ne se prononce pas	11	8,8 %

Commentaires : 16

Un député pointe le fait que des députés ayant une activité indépendante peuvent conserver leur activité ou une partie, mais pas les salariés : c'est inéquitable et présente un risque de conflit d'intérêts. Comme est prévu le détachement immédiat des députés fonctionnaires, les députés issus du privé devraient également interrompre leur activité. Un député pointe le risque de pressions personnelles et familiales. Quelques députés précisent que les règles sont trop lourdes et strictes. Un député pointe du doigt une réforme aberrante car inclure plus de personnes issues de la société civile augmente le risque de conflit d'intérêts : un médecin votant le PLFSS ou un avocat votant une loi concernant la justice. Il met en garde sur des ennuis à venir si cette orientation est conservée. La nécessité de l'information des députés sur ses obligations est avancée par d'autres députés.

IV. L'ENCADREMENT DES EMPLOIS DE COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

4.1. S'agissant de l'emploi de collaborateurs, la limite entre les personnes du « premier cercle familial » (soumises à une interdiction d'emploi) et du « second cercle familial » (soumises à un régime de déclaration) vous semble-t-elle claire et pertinente ? Si non, sur quels points ?		
Oui	82	65,6 %
Non	34	27,2 %
Ne se prononce pas	9	7,2 %
Commentaires : 28		
<p>Le système serait toujours détourné par le recrutement croisé : les députés s'échangent les collaborateurs mais continuent de travailler avec eux. Certains députés appellent non à l'interdiction des emplois familiaux mais à un contrôle de la réalité des missions et du travail effectif, affirmant qu'il est possible d'avoir des salariés familiaux très compétents, qui travaillent effectivement et regrettant le lien qui est fait entre emploi familial et emploi fictif. Un député pointe l'hypocrisie du système avec des collaborateurs qui ont des relations intimes avec des députés sans être de la même famille ni alliés. Certains demandent un retour au système antérieur ou de pouvoir engager un membre de leur famille en <i>freelance</i>. Est proposé un contrôle de la réalité de l'emploi, même familial, par le déontologue, ou un système de déclaration renforcée en cas d'embauche d'un membre du premier cercle familial.</p>		

4.2. Faudrait-il prévoir d'autres interdictions ? Si oui, lesquelles ?		
Oui	9	7,2 %
Non	105	84 %
Ne se prononce pas	11	8,8 %

Commentaires : 14

Les embauches familiales auraient été remplacées par des embauches croisées. Un député propose d'interdire ces recrutements croisés. Certains insistent sur la nécessité d'un recrutement transparent, avec le contrôle de l'effectivité du travail. Un député propose d'appliquer le statut des collaborateurs parlementaires du Parlement européen : leur appliquer le statut des fonctionnaires de l'Assemblée pour les protéger (rémunération, conditions de travail...). Les commentaires témoignent d'un sentiment général d'une réforme qui est passée à côté de l'essentiel. Un député précise que cela s'est fait uniquement en réaction à l'affaire Fillon, alors qu'il ne faudrait pas selon lui légiférer dans l'émotion et la réaction. Enfin un député pointe du doigt le fait que certains collaborateurs parlementaires complètent leur activité au sein de cercles d'intérêts.