

Note n° 5

17 juillet 2019

Rendre plus transparent le train de vie du Parlement



Matthieu CARON

*Directeur général de
L'Observatoire de
l'éthique publique*



Benjamin MOREL

*Responsable de la
chaire Sénat de
L'Observatoire de
l'éthique publique*

L'analyse de ce qu'il faut à présent appeler l'affaire de Rugy n'est pas simple. Elle pose plusieurs questions de fond sur les rapports entre la morale, le droit et la politique.

La déstabilisation rapide d'un ministre sur la foi d'images, dont le contexte reste sujet à caution, pose la question de la fragilité de la confiance dans le politique.

Derrière les confusions qui ont pu être faites sur les révélations concernant François de Rugy, plusieurs éléments doivent être discernés.

Certaines révélations situent très clairement François de Rugy dans l'illégalité. C'est notamment le cas des neuf mille deux cents euros de son indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) qui auraient été utilisés pour s'acquitter de ses cotisations à son parti politique. Ces cotisations auraient, ensuite, fait l'objet d'une défiscalisation. Si cette pratique a conduit à des débats parmi les parlementaires, elle a été clairement qualifiée d'illégale depuis plusieurs années par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique¹, par la Commission nationale des comptes de campagne² et par plusieurs déontologues successifs de l'Assemblée nationale³. Il apparaît donc que François de Rugy, non seulement était dans l'illégalité, mais que tout laisse à penser que, celui qui sera la force d'impulsion de la réforme de l'IRFM, ne pouvait pas réellement ignorer cette illégalité.

¹ Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, Rapport d'activité pour 2018.

² Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2012, JORF n°0018 du 22 janvier 2014 p. 1174.

³ Ferdinand Mélin-Soucramanien, Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale, Rapport public annuel sur la mise en œuvre du Code de déontologie, 17 juin 2015, p. 65 ; Noëlle Lenoir, Rapport public annuel, 20 novembre 2013, p. 59.

Viennent ensuite des éléments de l'affaire, dans son volet parlementaire, dont la légalité est douteuse. C'est notamment le cas des fameux dîners qui auraient eu lieu en compagnie d'amis à l'hôtel de Lassay. Très peu contrôlées par la questure, les dépenses de la présidence sont en partie comprises dans les frais de représentation. Ceux-ci doivent permettre d'organiser des événements à caractère officiel en lien avec le rôle de l'institution. S'il s'agit de dîners ayant pour but d'ouvrir les réflexions de l'Assemblée nationale à la société civile, alors on peut s'interroger sur l'utilisation des frais de représentation. L'absence d'ordre du jour et d'ouverture des discussions aux autres parlementaires laisse penser que l'utilité de ces dîners fut bien mince. Quand bien même ce serait le cas, cela peut être jugé douteux, mais cela demeure légal. Si, en revanche, les dîners en question relevaient d'objectifs privés, alors leur organisation aux frais de l'Assemblée nationale tombe sous le coup de l'article 432-15 du code pénal. Mais qu'en est-il si des amis ont été invités dans le cadre d'une discussion plus ou moins formalisée sur des enjeux intéressants des secteurs qu'ils connaissent ou dans lesquels ils travaillent ? Leur présence peut se justifier, mais encore faut-il que les règles applicables soient claires.

La conclusion de l'affaire de Rugy semble être celle-là. Les règles d'éthique dans une période de méfiance généralisée envers les décideurs protègent le politique bien plus qu'elles ne le menacent. Si la démission de François de Rugy est devenue évidente après les révélations sur les cotisations versées grâce à son IRFM, c'est que la règle enfreinte était claire et établie. Si cette démission n'a pas été retenue après les révélations portant sur les dîners de l'hôtel de Lassay, c'est parce qu'en la matière règle et contrôle étaient obscurs. Dès lors, reconnaître la faute n'avait rien d'une évidence, d'autant qu'il est probable que François de Rugy n'a pas eu l'impression de mal faire en organisant ces dîners.

Des règles d'éthique doivent donc permettre aux politiques de savoir clairement de quel côté de la barrière ils se trouvent. Elles ne sont, en cela, pas seulement nécessaires à la confiance des citoyens, mais aussi, à l'heure de Médiapart et de l'information en continu, à la stabilité de l'État.

Telle est l'ambition de cette note. Apporter des éléments pour que de nouvelles affaires de Rugy ne fragilisent pas, à intervalles réguliers, la confiance du peuple et la stabilité de la représentation nationale. Il convient de constater les progrès réalisés depuis quelques années (I), avant d'analyser les améliorations qui pourraient être apportées (II).

I – La transparence sur le train de vie du Parlement a beaucoup progressé ces dernières années

La transparence de l'activité parlementaire a crû de manière importante ces dernières années. Il faut d'ailleurs reconnaître que François de Rugy a joué un rôle actif en la matière en tant que président de l'Assemblée nationale. Cette transparence a touché tant l'institution elle-même que ses parlementaires et s'est accompagnée de la remise en cause de certains avantages acquis du personnel politique.

L'institution parlementaire est devenue bien plus transparente depuis une dizaine d'années. Loin d'avoir été à la traîne en la matière, les chambres ont été à la pointe des avancées en mettant en place des organes propres dont l'Exécutif serait bien avisé de s'inspirer. C'est le cas dès 2009 du Comité de déontologie dont se dote le Sénat. Composé de membres de la Haute Assemblée, il représente un exemple de gestion en interne de ces questions, dans le respect à la fois des droits des parlementaires et de la séparation des pouvoirs. L'Assemblée nationale a pour sa part retenu une solution quelque peu différente en ayant recours à un déontologue extérieur, souvent un universitaire. Dans les deux cas, le rôle de ces organes est de rendre plus claires les règles. Il répond aux questions des parlementaires, rend des rapports et intervient pour éclairer ce qui est, ou pas, conforme aux bonnes pratiques. Si les règles ainsi instituées ne sont pas toutes des règles juridiques contraignantes, elles permettent d'instaurer une grille de lecture commune face à laquelle il est de la responsabilité de chacun de se situer. Depuis 2017, le Sénat publie l'ensemble des textes internes relatifs à la prise en charge des frais de mandat ainsi que l'intégralité de l'avis du Comité de déontologie.

L'institution a aussi été conduite à se faire plus transparente sur la gestion qui est la sienne de l'argent public. À l'Assemblée nationale, un document récapitulatif de la liste de tous les marchés publics de plus de 20 000 euros est disponible en ligne depuis 2011. Cette innovation s'est récemment accompagnée d'une nouvelle politique en matière d'achats et de la décision de créer une Direction des achats. Les deux chambres ont mis également en ligne leurs règlements comptable, budgétaire et financier. Depuis 2017, l'Assemblée nationale met à disposition sur Internet chaque semaine les décisions prises par les questeurs.

Les parlementaires eux-mêmes se voient à présent assujettis à un régime de transparence renforcé. C'est d'abord le cas concernant le lien entre les parlementaires et les éventuels groupes d'intérêts. L'encadrement de l'accès aux chambres de ces derniers a été renforcé, même si beaucoup reste à faire en ce domaine. Par ailleurs, la loi du 11 octobre 2013 a rendu publiques les déclarations d'intérêts des parlementaires et soumet ces derniers à un certain

nombre de contrôles de la part de la HATVP. Ainsi, la collusion entre un parlementaire et un groupe d'intérêt ne doit pouvoir échapper à l'électeur.

Un chantier d'envergure a été mené par ailleurs sur les frais de représentation des députés. Un député, dans sa mission de représentation, a des frais qui, de déplacements en rencontres des acteurs de la société, peuvent être importants. Il est normal qu'il soit défrayé. Pendant longtemps, ce défraiement est passé par une indemnité représentative de frais de mandat versée aux parlementaires, qu'ils pouvaient utiliser comme ils le souhaitent sans de véritables contrôles. Historiquement, un tel usage répond à des traditions bien ancrées. L'indemnisation des frais de mandat a ainsi longtemps été perçue comme une façon d'ajuster la rémunération des parlementaires sans faire monter l'antiparlementarisme. L'habitude a donc rapidement été prise de confondre indemnité parlementaire et indemnité de frais. Contre ces pratiques, les chambres ont tenté de s'assurer que l'IRFM ne puisse servir d'instrument d'enrichissement personnel. Ainsi, en 2015, les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat ont interdit son usage à dessein d'acheter une permanence parlementaire. Cette dernière, si elle servait bien au député à recevoir des administrés, était incorporée à son patrimoine personnel. Ayant quitté la vie politique, il en conservait l'usage alors qu'elle avait été payée sur des deniers publics. Toutefois, l'opacité quant à l'usage de cette indemnité a conduit à sa suppression par la loi du 15 septembre 2017. L'avance de frais de mandat (AFM), qui a été substituée à l'IRFM, représente un cadre plus transparent d'utilisation des frais de mandat suite à l'arrêté du 29 novembre 2017 de l'Assemblée nationale et à l'arrêté du 7 décembre 2017 du Bureau du Sénat.

Des avantages jugés non justifiés ont par ailleurs été remis en cause. Ces derniers concernent notamment les anciens parlementaires. S'il s'entend qu'un parlementaire en exercice dispose d'avantages lui permettant d'exercer sa mission de représentation, il n'en va pas de même des anciens élus. Une élection n'est en effet en rien un anoblissement. Ainsi a-t-il été mis fin en 2017 à la gratuité des transports pour les membres honoraires du Parlement et à des avantages conférés aux anciens présidents de l'Assemblée nationale. Un arrêté du bureau du 8 novembre 2017 a permis l'alignement du régime de retraite des députés sur le droit commun. Depuis le 1^{er} janvier 2018, le régime spécial des retraites des députés a été aligné sur celui de la fonction publique. Concrètement, un député touchera désormais environ 700 euros de retraite par mandature réalisée contre 1 400 euros par le passé. De même, en 2018, on note l'alignement sur le droit commun de l'allocation de fin de mandat des députés. Comme tout salarié, un député qui perd son siège bénéficie d'une allocation-chômage de vingt-quatre à trente-six mois selon son âge, laquelle correspond à 57 % de son indemnité parlementaire. Lors de cette même année l'allocation pour frais d'obsèques

des députés et anciens députés a été plafonnée à 2 350 euros pour s'aligner sur le montant des frais funéraires pratiqué au Parlement européen.

II – Quelques propositions pour perfectionner la transparence en matière de train de vie du Parlement

Si la transparence du Parlement est bien plus grande qu'il y a quelques années, les marges de progression sont encore larges. Elles touchent tant l'institution que les parlementaires.

A - Garantir une meilleure transparence de l'institution parlementaire

Première proposition : Assurer un contrôle renforcé des dépenses de la présidence des assemblées.

La présidence des chambres est aujourd'hui le vrai angle mort de la transparence parlementaire. Cela s'explique par l'autonomie dont jouissent les organes des chambres. Toutefois, l'action des présidents ne se comprend qu'au regard d'un mandat confié par les assemblées et doit donc répondre à des règles fixées par ces dernières. Il conviendrait donc de :

- 1) Prendre un arrêté du bureau relatif à l'organisation du cabinet des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- 2) Prendre un arrêté portant sur le régime des frais de représentation des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Prévoir dans cet arrêté que les frais de bouche et de déplacement du conjoint du président ne pourront être pris en charge qu'en cas de réception ou d'invitation d'un homologue étranger ;
- 3) Soumettre au contrôle du déontologue de l'Assemblée nationale et du Comité de déontologie du Sénat la bonne application de ces arrêtés.

Deuxième proposition : Renforcer les organes de contrôle du budget des chambres.

Les chambres disposent d'une grande autonomie dans leur fonctionnement en vertu de la séparation des pouvoirs. C'est donc en leur sein que doivent être effectués un contrôle effectif afin que soit assurée la régularité des comptes. Par ailleurs, en tant qu'institutions représentatives, elles n'en subissent pas moins le contrôle du peuple qui doit pouvoir avoir accès à leurs comptes. Plusieurs voies en la matière paraissent souhaitables :

- 4) Mettre fin à la tradition en vertu de laquelle le Sénat et l'Assemblée nationale ne discutent pas de leur propre dotation budgétaire en séance publique ;
- 5) Mettre en ligne les budgets des groupes parlementaires ;

- 6) Augmenter les prérogatives des commissions d'apurement des comptes ;
- 7) Permettre à la Cour des comptes de rendre un rapport annuel beaucoup plus détaillé sur les comptes et la gestion des chambres que celui qui existe aujourd'hui (en imitant le modèle du rapport relatif aux comptes et à la gestion des services de la présidence de la République depuis 2008).

B – Garantir une meilleure éthique de l'activité des parlementaires

Troisième proposition : Assurer la séparation entre vie publique et vie privée.

La confusion entre vie parlementaire et vie de famille a été la source de beaucoup d'affaires ayant eu pour arrière-plan le Parlement depuis quelques années. Son encadrement a été renforcé par la limitation du recours aux collaborateurs familiaux dans la loi du 15 septembre 2017. L'ensemble reste insuffisant toutefois et plusieurs mesures gagneraient à être adoptées :

- 8) Interdire tous les emplois de collaborateurs familiaux (beaux-parents, neveux et nièces, beaux-frères et belles-sœurs, cousins et cousines) ;
- 9) Soumettre l'emploi d'un membre de la famille d'un autre parlementaire à un avis publié et motivé du déontologue de l'Assemblée nationale ou du Comité de déontologie du Sénat ;
- 10) Modifier l'arrêté du 29 novembre 2017 du Bureau de l'Assemblée nationale et celui du 7 décembre 2017 du Bureau du Sénat afin d'interdire à un parlementaire de payer des repas à des membres de sa famille avec son AFM.

Quatrième proposition : Permettre un meilleur accès des citoyens à l'usage de l'argent public par les parlementaires.

Si un meilleur contrôle a été instauré avec la création de l'AFM, plus de transparence est nécessaire pour que les citoyens puissent eux-mêmes prendre connaissance de l'activité de leurs élus. Ainsi conviendrait-il de :

- 11) Rendre publiques sur le site de la HATVP les déclarations de patrimoine des parlementaires. Celles-ci ne sont consultables aujourd'hui qu'en préfecture et selon une procédure très contraignante ;
- 12) Rendre publics et consultables les relevés des comptes bancaires dédiés aux frais de mandat et la déclaration sur l'honneur du bon usage de cette indemnité. Dans un arrêt du 27 juin 2019, le Conseil d'État les a en effet considérés incommunicables au prétexte qu'ils servent à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député ;

- 13) Créer un crédit transport collaborateur transparent pour faciliter les déplacements des collaborateurs en compagnie du parlementaire ainsi qu'entre Paris et la circonscription ;
- 14) Renforcer les moyens de contrôle de l'AFM par le déontologue de l'Assemblée nationale et le Comité de déontologie du Sénat.