

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

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

- Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les projets de loi organique (n° 99) et ordinaire (n° 98) rétablissant la confiance dans l'action publique, et discussion générale (Mme Yaël Braun-Pivet, rapporteure) ..... 2

Mardi

18 juillet 2017

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 6

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence  
de M. Stéphane  
Mazars,  
Vice-président**



*La réunion débute à 15 heures 10.*

*Présidence de M. Stéphane Mazars, vice-président.*

*La Commission entend Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice, et procède à une discussion générale sur les projets de loi organique (n° 99) et ordinaire (n° 98) rétablissant la confiance dans l'action publique (Mme Yaël Braun-Pivet, rapporteure).*

**M. Stéphane Mazars, président.** Je suis heureux d'accueillir la garde des sceaux au sein de cette Commission, que j'ai l'honneur de présider aujourd'hui car notre présidente est la rapporteure des deux textes en discussion.

Les textes que nous allons examiner sont attendus par les Français et ils correspondent à un engagement fort, pris par le Président de la République pendant sa campagne. Nous avons également porté ce projet dans le cadre des élections législatives, à l'époque sous le nom de « moralisation de la vie politique ».

Nous devons nous montrer à la hauteur de cet engagement lors de notre examen en profondeur de ces textes. Je remercie la rapporteure pour le travail qu'elle a déjà commencé à réaliser.

**Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice.** Je suis très heureuse et honorée de vous présenter deux textes emblématiques, qui ont été voulus par le Président de la République. Conformément aux engagements pris par mon prédécesseur, M. François Bayrou, deux projets de loi ont été préparés, l'un organique, l'autre ordinaire, visant à rétablir la confiance dans l'action publique. Déjà examinés par le Sénat, ils vous sont soumis dans la version adoptée par cette assemblée.

La réforme qui vous est proposée repose sur un constat. Les dernières consultations électorales ont montré que nos concitoyens étaient inquiets et exprimaient une large défiance vis-à-vis d'une certaine manière de conduire l'action politique. Cette défiance, qu'elle soit justifiée ou non, existe. Plusieurs sondages parus dans de grands journaux en portent témoignage. Un besoin profond de renouvellement s'est manifesté et la composition actuelle de l'Assemblée nationale le traduit. Nos concitoyens ont exprimé la volonté de concevoir l'action politique autrement, sans doute avec plus de rigueur, de transparence et de responsabilité.

Mon propos ne vise pas à disqualifier l'action des parlementaires : pour avoir été moi-même une responsable politique locale, je sais l'investissement, l'éthique et l'engagement des élus. La confiance qu'on leur doit me semble primordiale. Mais il faut aussi prendre acte du regard que la société pose sur nos élus et savoir trouver les réponses adéquates.

Cette exigence n'est pas nouvelle. Chacun le sait : la transparence, la probité des élus et l'exemplarité de leur comportement constituent une nécessité sociale, politique et éthique qui est apparue dès 1789 dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : aux termes de son article 15, « *la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

La société contemporaine est sans doute plus exigeante encore que celle d'hier. C'est pourquoi, même si beaucoup a été fait ces dernières années, il faut aller plus loin. Plusieurs

lois ont été votées sur les sujets qui nous occupent aujourd'hui et il faut rendre hommage à ceux qui ont été à l'origine de ces textes : les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, la loi du 20 avril 2016, qui a renforcé les obligations déontologiques des fonctionnaires et, plus récemment encore, la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Au-delà de ces textes, le Parlement a également pris de son côté des initiatives. Dès 2011, votre Assemblée s'est dotée d'un code de déontologie et d'un déontologue, puis toute une série de mesures ont été adoptées dans ce domaine. Il faut le souligner.

Il n'en demeure pas moins que la confiance de nos concitoyens en leurs représentants a pu être mise à mal par des comportements non conformes, même s'ils étaient epsilonlesques, à ce que l'on doit attendre des élus ou relevant de pratiques qui étaient acceptées hier mais ne le sont plus aujourd'hui.

De nombreux progrès doivent donc être mis en œuvre pour restaurer la confiance entre les citoyens et leurs représentants. C'est cet engagement qui a été pris devant les Français.

Je sais parfaitement que la confiance ne se décrète pas : elle se gagne et ce sera essentiellement par la réussite des réformes engagées et par la crédibilité des acteurs qui les conduisent. L'une des conditions de l'acceptation des réformes et du soutien que les Français pourront leur apporter est bien qu'ils soient convaincus que leurs représentants agissent selon toute la rigueur et la probité nécessaires, dans le seul intérêt public, ces aspects étant intimement liés.

Comme l'a montré notre vie politique depuis des années, et non pas seulement depuis quelques mois, nous avons collectivement besoin d'un « pacte de confiance » fondé sur une exigence éthique. La réforme que le Gouvernement présente est fondée sur cette exigence éthique. C'est un acte de confiance que le Gouvernement souhaite proposer, avec votre concours, en ouverture de ce mandat.

Il ne s'agit en aucun cas, comme on l'écrit encore trop souvent, d'un texte de « moralisation » de la vie publique : c'est un terme que je n'emploie jamais. L'idée n'est pas de punir et de trouver des coupables, mais simplement de clarifier et de fixer des règles de comportement qui soient parfaitement pertinentes d'un point de vue éthique. La détermination de règles plus claires est d'ailleurs l'une des meilleures garanties pour les élus. Il s'agit de donner des repères face à des situations parfois extrêmement complexes. C'est aussi faire en sorte que les élus qui, dans leur écrasante majorité, démontrent au quotidien leur honnêteté, leur engagement et leur rigueur, ne soient plus cloués au pilori par le comportement de quelques-uns.

Le renforcement des garanties de probité et d'intégrité des élus et la prévention des conflits d'intérêts répondent à un objectif que le Conseil constitutionnel a considéré comme étant d'intérêt général en 2013.

La réforme qui vous est soumise répond à quelques principes simples : sanctionner plus sévèrement ceux qui manquent à la probité ; éviter les conflits d'intérêts ; mettre fin à des pratiques qui ne sont plus acceptées par les citoyens ; renforcer les contrôles sur les comptes

des partis tout en leur offrant, ainsi qu'aux candidats, un accès plus facile au financement, ce qui est aussi une manière de garantir le pluralisme de la vie politique.

Je me limiterai ici à une présentation des grandes lignes de cette réforme et des éléments que le Sénat a souhaité modifier ou introduire, en faisant état de ce que le Gouvernement en pense.

La réforme porte essentiellement sur trois points : elle a trait tout d'abord à l'exercice du mandat parlementaire ; elle renforce ensuite les règles de probité des acteurs politiques ; elle conduit enfin à une refonte importante des règles de financement de la vie publique.

Sur le premier point, le devoir d'exemplarité auquel sont tenus les membres du Parlement est à la hauteur des missions que la Constitution leur assigne. Au sens de son article 24, elles sont au nombre de trois : voter la loi, contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques.

Il est évidemment essentiel que les parlementaires puissent remplir ces fonctions éminentes en toute indépendance et en s'extrayant du jeu potentiel des lobbies ou des puissances. Les mesures applicables aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat sont naturellement au cœur des deux projets de loi. Ces mesures ont été conçues dans le respect de la séparation des pouvoirs et du principe d'autonomie des assemblées qui en découle, par un renvoi à leur règlement chaque fois que nécessaire.

Par ailleurs, chaque fois que cela se justifiait, les mesures applicables aux parlementaires nationaux ont été étendues aux représentants français au Parlement européen.

J'aborderai successivement quatre points : les inéligibilités et incompatibilités ; les conflits d'intérêts ; l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) ; la réserve parlementaire.

Tout d'abord, de nouveaux cas d'inéligibilité et d'incompatibilité sont créés.

En premier lieu, les parlementaires qui ne justifient pas avoir satisfait à leurs obligations fiscales ne pourront plus rester en fonction. Saisi par le bureau de l'assemblée concernée, le Conseil constitutionnel pourra prononcer la démission d'office du parlementaire.

En second lieu, les incompatibilités relatives à l'activité de conseil – et il n'est pas question d'autre chose – sont renforcées et étendues. À l'heure actuelle, seule existe l'impossibilité pour un parlementaire de commencer, pendant son mandat, une activité de conseil. La contrainte temporelle sera étendue, cette disposition étant apparue très insuffisante en raison des risques de conflit d'intérêts qui sont liés à ces activités.

Le dispositif existant est complété dans plusieurs directions. La principale est qu'un parlementaire ne pourra commencer à exercer des activités de conseil pendant son mandat et qu'il devra cesser celles débutées dans les douze mois précédant le début de son mandat. De plus, la dérogation prévue pour les professions réglementées, comme celle d'avocat, sera supprimée.

Le dispositif proposé par le Gouvernement en matière d'encadrement des activités de conseil assure une conciliation entre les objectifs d'intérêt général qui sont recherchés, comme l'indépendance des élus ou la prévention de risques de conflits d'intérêts, et d'autres droits et libertés constitutionnellement garantis, en particulier la liberté d'entreprendre, reconnue au parlementaire comme à tout citoyen. Les dispositions prévues sont destinées à éviter l'écueil

d'une déclaration d'inconstitutionnalité que pourrait prononcer le Conseil constitutionnel. Il avait censuré en 2013 une interdiction considérée comme trop générale.

J'ajoute qu'il ne s'agit nullement d'interdire aux parlementaires d'exercer d'autres activités professionnelles compatibles avec leur mandat. Si nous le faisons, ce qui n'est pas notre intention, nous nous exposerions là aussi à une censure constitutionnelle. S'il y a donc une limitation temporelle et concernant la nature des activités, il n'y a pas d'interdiction générale d'exercer une activité professionnelle.

Ces nouvelles règles sont renforcées par des dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts.

Le choix, assumé, du Gouvernement est de retenir une définition de la notion de conflit d'intérêts moins englobante que celle figurant dans les précédentes lois de 2013 et de 2016. Le Gouvernement estime en effet qu'il ne faut pas mettre les parlementaires exerçant d'autres responsabilités, notamment électives au niveau local, dans une situation qui les empêcherait de manière récurrente de participer aux travaux du Parlement, parce qu'ils gèreraient deux intérêts publics, l'un local et l'autre national.

Sur cette question, il reviendra à chaque assemblée de préciser les règles internes de prévention et de traitement des situations de conflits d'intérêts. Le rôle du déontologue, que la rapporteure souhaite renforcer, est tout à fait essentiel en la matière.

J'en viens à la question de l'IRFM. Le projet du Gouvernement a prévu sa disparition, dans un souci de transparence concernant les frais engagés par les parlementaires dans l'exercice de leur mandat. L'IRFM sera remplacée par un remboursement de ces frais sur une base réelle et sur présentation de justificatifs.

Dans le cadre d'un dialogue approfondi avec le Gouvernement, le Sénat a adopté un nouveau dispositif qui présente l'intérêt de préserver le principe de la suppression de l'IRFM et du remboursement sur justificatifs des frais de mandat engagés par les parlementaires, ce qui était pour nous un point incontournable, mais en offrant aux assemblées un minimum de souplesse dans leur organisation, avec la possibilité de prendre directement en charge un certain nombre de frais et de consentir des avances qui ont vocation à être ponctuelles et ciblées. Ce dispositif de l'article 7 de la loi ordinaire prévoit aussi l'intervention de l'organe de déontologie parlementaire, ce qui est tout à fait essentiel.

Je sais que votre rapporteure travaille pour améliorer encore la rédaction de ce dispositif. Je suis certaine qu'avec son concours, et le vôtre, nous trouverons un texte à la fois rigoureux et opérationnel.

Enfin, et c'est un sujet très sensible, le projet de loi organique propose de mettre fin à la pratique actuelle de la « réserve parlementaire ». Cette pratique est contestée et elle constitue aujourd'hui, dans la manière dont elle est articulée, une forme de non-dit juridique.

Prenant acte de la suppression de la réserve sous sa forme actuelle, le Sénat a prévu dans la loi organique la création d'une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leur groupement, dotation qu'il a étendue aux projets portés par les Français de l'étranger.

Avec le système proposé par le Sénat, nous sommes très loin d'une rupture avec le système existant.

Il faut en la matière être plus clair et le Gouvernement souhaite s'en tenir à sa position initiale, qui consiste à supprimer la réserve parlementaire. Mais nous entendons bien sûr ceux qui s'inquiètent de la perte de moyens que ce choix pourrait entraîner pour certaines petites collectivités et certains projets portés par les Français de l'étranger ou par des associations. Je sais que c'est une préoccupation forte à l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement considère que ces questions relèvent non pas de la loi organique mais du projet de loi de finances, car elles sont de nature budgétaire. Nous travaillons en ce moment même pour déterminer quels seront les dispositifs budgétaires pouvant répondre à l'ensemble des préoccupations. S'agissant des collectivités, comme je l'ai souligné au Sénat, nous sommes en train d'explorer le recours à des outils existants tels que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), en associant davantage les parlementaires à la répartition des dotations. Au-delà de ces pistes, il faut aussi que nous puissions avancer parallèlement sur la question des associations.

Le second grand chapitre de la réforme a trait aux règles de probité des acteurs politiques.

Tout d'abord, les obligations de transparence à l'égard du Président de la République sont renforcées. Chaque citoyen pourra juger de l'évolution de son patrimoine entre le début et la fin de son mandat, au regard d'un avis publié par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Le Sénat a ajouté une disposition imposant aux candidats une déclaration d'intérêts et d'activités. Le Gouvernement n'y est pas hostile.

Le projet de loi étend par ailleurs, sauf décision spécialement motivée, l'obligation pour les juridictions répressives de prononcer la peine complémentaire d'inéligibilité pour tout crime, ainsi que pour une série d'infractions à la probité, comme la corruption, le détournement de fonds publics et la fraude électorale ou fiscale. Dans le projet de loi initial, il s'agissait essentiellement d'infractions à la probité financière. Le Gouvernement a été extrêmement vigilant sur le respect du principe de nécessité des peines, garanti par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et du principe d'individualisation des peines qui en découle. Ce sont deux points qu'il faut impérativement respecter.

Seront écartées des fonctions électives les personnes qui ont démontré ne plus remplir les conditions de moralité essentielles à l'exercice d'un mandat.

Le Sénat a souhaité compléter la liste des délits conduisant à cette peine complémentaire d'inéligibilité en y ajoutant notamment le délit de harcèlement. Le Gouvernement n'est pas opposé à cette démarche, pour autant que nous puissions conserver une certaine cohérence dans cette liste et qu'il existe une adéquation entre les délits concernés et la peine encourue. Faute d'une telle adéquation, on pourrait s'interroger sur la constitutionnalité des ajouts à la liste des délits. La ligne de partage est assez délicate à tracer : nous y travaillons, comme aussi la rapporteure, pour répondre à beaucoup de préoccupations dont vous vous êtes faits l'écho, tout en sécurisant le dispositif juridique et en conservant sa cohérence.

Comme le précise l'étude d'impact, le choix d'un tel dispositif a été préféré à une solution qui paraît parfois plus évidente ou plus simple, à savoir une interdiction plus générale de se présenter aux élections qui serait faite aux personnes ne disposant pas d'un casier judiciaire vierge, le fameux « B2 », et ce pour des raisons constitutionnelles. Une telle mesure pourrait s'analyser comme une peine automatique, privative d'un droit – et non le moindre –,

qui s'appliquerait quand bien même la juridiction n'aurait pas décidé de condamner le coupable à une peine complémentaire d'inéligibilité lorsque celle-ci est encourue. La constitutionnalité de cette disposition apparaît donc très fragile et il nous semble que l'on ne peut pas prendre un tel risque.

Il sera par ailleurs interdit au Président de la République, aux membres du Gouvernement, aux parlementaires et aux titulaires de fonctions exécutives locales d'employer des membres de leur famille proche comme collaborateurs. Cette pratique, sur laquelle je ne porte aucun jugement moral, était acceptée hier mais elle ne l'est plus du tout aujourd'hui. C'est un fait social qu'il faut prendre en considération : tout recul en la matière serait mal perçu par nos concitoyens. Vous avez pu le voir lorsque le Sénat n'a pas souhaité, à un moment donné, adopter cette disposition, avant d'y revenir dès le lendemain.

Cette interdiction est déjà prévue, concernant les collaborateurs du Président de la République et les membres du Gouvernement, par un décret très récent, du 14 juin dernier, le principe de séparation des pouvoirs trouvant à s'appliquer en la matière.

La question du périmètre du cercle familial concerné peut être discutée et le dispositif peut sans doute être ajusté, mais le Gouvernement reste attaché au principe.

Ces deux projets de loi comportent enfin une dernière série de dispositions conduisant à une refonte importante des règles de financement de la vie politique.

Les partis politiques dépendent très largement du financement public. Cependant, les règles qui s'appliquent à eux n'offrent pas toutes les garanties contre les abus ou les dérives. Ces règles sont par ailleurs peu favorables au renouvellement de la vie politique et au pluralisme, lequel est inscrit à l'article 4 de la Constitution.

Il est donc d'abord proposé de renforcer le contrôle des comptes des partis politiques et des campagnes électorales, dans le respect des dispositions de l'article 4 de la Constitution selon lequel « *les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement* ». Il est prévu que le mandataire financier du parti puisse recueillir l'ensemble des ressources reçues par ce dernier et non plus seulement les dons. Les partis politiques devront par ailleurs tenir une comptabilité, selon un règlement établi par l'Autorité des normes comptables.

En second lieu, le financement des partis et des campagnes électorales sera mieux encadré quant aux prêts des personnes physiques, afin d'éviter les dons déguisés.

Mais en contrepartie, l'accès au financement par les candidats et partis politiques sera amélioré grâce à la création d'un médiateur du crédit, dont il me semble que le Sénat a modifié le nom.

Enfin, le Gouvernement souhaite la création d'une structure pérenne de financement, la Banque de la démocratie, afin de pallier les carences du financement bancaire privé. Sur ce dernier point, le Sénat a supprimé l'habilitation à légiférer par ordonnance demandée par le Gouvernement, au motif qu'elle manquait de précision. Le Gouvernement estime au contraire que le projet proposé est clair dans ses objectifs mais qu'il faut déterminer les modalités de création et d'organisation de cette future Banque de la démocratie. Pour cela une mission va être confiée à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale de l'administration pour étudier les conditions de mise en place de cette structure.

Voilà, en quelques mots, quelles sont les grandes orientations de ces deux textes.

Comme je l'indiquais au début de mon propos, le Sénat a introduit des dispositions, utiles pour certaines, sujettes à caution pour d'autres, dont la présence dans ces projets de loi n'est pas toujours justifiée si l'on souhaite maintenir cohérence et lisibilité à cette réforme.

Le Sénat est d'abord intervenu pour modifier les conditions de licenciement des collaborateurs parlementaires et pour améliorer leur situation professionnelle. Sur ce point précis, le Gouvernement a fait le choix de s'en remettre à la sagesse des assemblées, en reconnaissant l'utilité de progresser en la matière, eu égard à l'importance du rôle des collaborateurs des députés et des sénateurs dans le travail parlementaire.

En revanche, de manière générale, les dispositions introduites par le Sénat et qui sont relatives aux fonctionnaires n'ont pas vocation à se trouver dans ce texte, qui initialement ne traitait nullement de la fonction publique. Ces articles insérés par le Sénat ont un caractère de « cavalier législatif », comme plusieurs autres dispositions d'ailleurs, et pourraient être censurés. J'appelle en outre votre attention sur le fait que le Parlement a voté en 2016 deux textes, l'un sur les obligations déontologiques des fonctionnaires – la loi du 20 avril 2016 – et l'autre sur la transparence et la lutte contre la corruption – la loi Sapin II, du 9 décembre 2016. Il est préférable d'appliquer pleinement les dispositions de ces deux lois très récentes avant de légiférer à nouveau en la matière.

Le Sénat a aussi souhaité introduire des dispositions qui s'appliquent au Gouvernement comme un registre des déports en conseil des ministres, la publicité des subventions relevant de la réserve ministérielle ou l'obligation de remboursement des frais des ministres sur présentation de pièces justificatives. Le Gouvernement est d'autant moins opposé à ce que les subventions tirées de la réserve ministérielle soient rendues publiques qu'elles le sont déjà ! Quant aux autres dispositions relatives aux membres du Gouvernement, elles se heurtent au principe de séparation des pouvoirs, quand elles ne sont pas tout simplement inopérantes ou sans objet, comme ce qui concerne les frais des ministres.

Enfin, le Sénat a souhaité donner un titre excessivement neutre à ces deux textes en faisant simplement référence à la « régulation de la vie publique ». C'est ignorer profondément l'attente des citoyens face à cette réforme. C'est pourquoi le Gouvernement souhaite que l'on puisse en revenir à l'esprit du titre initial de ces deux projets.

L'ensemble des dispositions que le Gouvernement soumet à votre examen entendent servir la démocratie en lui apportant un surcroît de transparence, de justice et d'éthique. Comme vous le savez, ces mesures seront complétées par la réforme constitutionnelle dont le Président de la République a présenté les lignes directrices devant le Congrès, le 3 juillet dernier. Il s'agit donc ici du premier acte, inaugural, essentiel, de cette volonté de rétablir le lien de confiance entre les Français et leurs élus.

Dans les débats qui nous attendent, le Gouvernement sera naturellement très attentif aux propositions de l'Assemblée nationale. Nous devons nous retrouver autour de propositions fortes et réalistes, lisibles et cohérentes, qui répondent au besoin de transparence et de prévention des conflits d'intérêts tout en étant respectueux de l'action parlementaire et de la séparation des pouvoirs. L'exercice n'est pas simple, mais je suis convaincue que nous saurons trouver ensemble la voie pour le mener à bien.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet, rapporteure.** Je suis fière d'être rapporteure de ces projets de loi, qui correspondent à l'un des thèmes forts de notre campagne et à une réelle attente de nos concitoyens. Il s'agit d'un texte emblématique, destiné à marquer, au-



delà du renouveau des visages, ce renouveau des pratiques auquel nous nous sommes engagés.

Il est vrai que l'on peut regretter les délais extrêmement contraints dans lequel s'effectue le travail parlementaire, tout en étant bien conscient qu'il s'agit de démarrer la législature sur un texte symboliquement fort, qu'il était important d'adopter dans les tous premiers temps.

Afin d'éclairer nos travaux, nous avons procédé la semaine dernière à de nombreuses auditions, qui ont donné lieu à des débats passionnants entre les commissaires et les intervenants, parmi lesquels des représentants des autorités administratives indépendantes, d'associations ou d'élus locaux. Nous avons également beaucoup appris des déontologues de l'Assemblée, qui nous ont permis de prendre du recul et de la hauteur, et d'appréhender les dispositions de ce texte de manière moins technique. J'ai également rencontré la plupart des présidents de groupe pour tenter d'élaborer des lignes de convergence, dans la mesure où certaines dispositions de ces projets de loi me semblent pouvoir faire consensus.

Il est vrai que le texte qui nous parvient a été largement modifié par les sénateurs. Si certaines modifications me semblent judicieuses, d'autres, en revanche, sont incomplètes, impropres ou sans lien avec l'objectif que nous nous sommes fixé. Il nous reste donc, sur des sujets comme les emplois familiaux ou l'IRFM, encore beaucoup de travail à faire pour aboutir à un texte cohérent et lisible.

Comme la garde des Sceaux, nous tenons à ce que le terme de « confiance » soit réintroduit dans le titre. Je déposerai donc un amendement en ce sens. Je partage enfin son avis, selon lequel de nombreuses dispositions introduites par le Sénat n'ont pas vocation à s'inscrire dans ces textes, notamment les dispositions concernant les fonctionnaires, même s'il s'agit de sujets dont notre Commission devra se saisir, soit dans le cadre d'une mission d'évaluation soit dans celui d'une mission d'information.

**Mme Cécile Untermaier.** Merci, madame la garde des Sceaux, pour votre présentation fort complète de ces textes qui ont vocation à rétablir la confiance de nos concitoyens dans leurs représentants. Mais la confiance ne se décrète pas, elle se gagne, ce qui exige que nous puissions travailler selon un rythme décent qui nous permette d'enrichir le texte. Or nous avons le sentiment d'avoir dû travailler dans une précipitation qui ne nous permettra pas de répondre au souci qu'ont les citoyens de voir les parlementaires adopter de bonnes pratiques, sachant que cela ne concerne pas que ces derniers et qu'il ne faut pas stigmatiser les élus nationaux. Les bonnes pratiques ont également vocation à s'appliquer dans la haute administration comme dans d'autres institutions.

Ces projets de loi sont des textes de circonstance, or la déontologie et les bonnes pratiques méritent mieux qu'un texte de circonstance répondant à un problème ponctuel, comme cela avait déjà été le cas pour « l'affaire Cahuzac ». Ces réactions au coup par coup ne font qu'accroître la défiance, et l'anticipation est l'un des fondements de la confiance. Pour rétablir celle-ci, il faudrait surtout se pencher sur la question de l'efficacité, voire de l'effectivité, de l'action publique, parce que, si le citoyen n'a pas toujours confiance dans son député ou dans son sénateur, il manque surtout de confiance dans une administration qui est incapable de lui fournir les réponses qu'il attend dans les bons délais.

Il faudrait ensuite mieux tenir compte des citoyens, dont je constate qu'ils sont totalement absents de ces projets de loi, alors que nous devrions travailler à établir des règles permettant au débat public et au débat citoyen de s'organiser.

Si ces projets répondent à des problèmes ponctuels – ce qui est très bien –, ne nous leurrions pas : ils ne rétabliront pas la confiance mais, beaucoup plus humblement, inscriront dans la loi de bonnes pratiques que nous aurions déjà dû faire nôtres depuis longtemps, bien avant que les textes ne nous y contraignent.

**Mme Paula Forteza.** Madame la ministre, merci pour votre intervention. Nous sommes tous fiers de travailler sur ce texte emblématique, qui répond à la nécessité de mettre en place de nouvelles pratiques pour aller plus loin dans la transparence et la participation citoyenne.

Avant d'aborder demain, lors de l'examen des amendements, les questions touchant au statut des collaborateurs, à l'IRFM ou au casier judiciaire vierge, nous souhaiterions avoir quelques précisions au sujet de la réserve parlementaire. Nous ne sommes pas opposés dans le principe à la suppression de cette réserve, mais nous voudrions quelques détails sur la manière dont ces fonds pourront désormais être affectés, à travers quels programmes, quels véhicules législatifs et selon quels dispositifs à toutes les associations locales qui en ont besoin pour mener à bien leur activité citoyenne.

**M. Philippe Gosselin.** S'il est nécessaire d'édicter des règles, nous voudrions éviter la stigmatisation. Or nous avons le sentiment que ces projets de loi concernent spécifiquement les parlementaires. Pourtant, moraliser et réguler la vie politique, renforcer la confiance, toutes choses qui sont pour nous une ardente obligation, exige d'aller beaucoup plus loin et de légiférer de manière plus large que ce que vous proposez. J'ajoute que nous n'avons pas découvert hier cette ardente obligation puisque, depuis 1985, elle a motivé pas moins de trente et un textes.

Je rejoins par ailleurs Cécile Untermaier au sujet des conditions dans lesquelles nous examinons ce texte. On confond vitesse et précipitation : la rapporteure évoquait un texte symbolique, mais ici nous faisons du droit, ce qui exige du temps et de la sérénité. Au contraire, il a fallu procéder à nos auditions, alors que les textes étaient déjà en discussion au Sénat, avant que nous le récupérions le 14 juillet, à la veille du week-end. Certes, nous pouvons travailler jour et nuit, mais nos collaborateurs – sur le statut desquels je reviendrai – ne sont pas nécessairement disponibles. Pour citer quelqu'un, il aurait fallu donner du temps au temps...

En ce qui concerne à présent le fond, on est loin, avec ces projets de loi, du « grand soir », tel qu'on nous l'avait annoncé pendant la campagne électorale. Ils sont partiels – pour ne pas dire partiiaux – et leur définition de l' élu se limite au parlementaire. Or, il aurait fallu aller au-delà et s'intéresser aux élus locaux. Cela aurait été une bonne occasion de créer un statut des élus locaux – sujet sur lequel Philippe Doucet et moi-même avons travaillé sous la précédente législature – qui leur permettrait de concilier vie professionnelle et mandat, mais également d'attirer de jeunes talents.

Par ailleurs, la vie publique ne se limite pas à mes yeux à la vie parlementaire. Elle englobe également le syndicalisme, le mouvement associatif, les fondations, tous ces organismes qui, d'une façon ou d'une autre, et sans jeter l'opprobre sur eux, reçoivent des fonds publics, parfois sans contrôle très rigoureux. Je m'étonne donc que l'on n'en parle pas ici.

D'autre part, ces textes révèlent une méconnaissance du travail parlementaire et du métier de représentant de la Nation. Nous voulons être des élus ancrés dans leur territoire, présents sur le terrain, à Paris comme dans nos circonscriptions, ce qui suppose notamment

d'être à l'écoute du monde associatif et des collectivités. Cela m'amène à la suppression de la réserve parlementaire à laquelle le Sénat a tenté de trouver un palliatif, mais qui n'est qu'un palliatif. En effet, le député se trouvera entièrement nu face aux associations ou aux collectivités qui viendront le trouver pour des conseils ou des encouragements ; il n'aura que des encouragements symboliques à leur prodiguer et devra, pour les financements, les renvoyer au préfet ou à tel ou tel organisme. Du reste, dans la formule retenue par le Sénat, je constate qu'il vaut mieux être une association dédiée à l'éducation ou à la culture en faveur des Français de l'étranger – ce qui est, par ailleurs, tout à fait respectable – plutôt qu'une association qui se consacre aux Français « de l'intérieur » – Hexagone ou outre-mer. Il y a là une rupture d'égalité, qui crée dans notre pays des citoyens de seconde zone, ce qui est regrettable et qui témoigne que vous n'avez pas compris que la réserve parlementaire n'était rien d'autre qu'une manière de mettre « un peu de beurre dans les épinards » en s'affranchissant des règles parfois un peu contraignantes qui régissent la vie des collectivités.

Il me paraît tout aussi normal que les parlementaires voient leurs moyens contrôlés, mais faut-il pour autant instaurer un contrôle tatillon ? Tous les week-ends, nous arpentons nos circonscriptions, parcourant braderies, vide-greniers ou autres comices agricoles, auxquels il est de bon ton de participer, offrant à l'occasion un apéritif. Il faudra m'expliquer comment exiger alors des factures en bonne et due forme du comité des fêtes local...

Enfin, je m'étonne que l'on ne parle pas davantage des collaborateurs. Au-delà de la question – que je ne sous-estime pas – des emplois familiaux, nos collaborateurs méritent mieux que d'être traités comme des *Kleenex*. Or leurs conditions de licenciement ne sont pas bien précisées et restent assez défavorables. De surcroît, nous avons l'occasion de nous saisir ici de la question du statut de ces collaborateurs, dont il n'est pourtant dit mot.

Nous sommes donc face à des projets qui, malgré leur intérêt, présentent bien trop de lacunes pour être à la hauteur de ce qui nous était promis.

**M. Erwan Balanant.** Merci, madame la garde des Sceaux, pour votre présentation.

Contrairement à ce que j'ai entendu dire, il ne s'agit pas d'un texte d'opportunité, mais d'un acte nouveau qui renforcera – nous le souhaitons en tout cas – le lien de confiance que nous avons avec nos concitoyens. La confiance ne se décide pas, elle se traduit dans les pratiques : à nous de montrer le changement.

Les présents textes font partie d'un triptyque.

Le premier volet de ce triptyque est constitué des différentes lois que nous avons votées pour lutter contre la corruption, en particulier la loi Sapin 2. Son deuxième volet est constitué par ce texte et par la réforme constitutionnelle. Et son troisième volet sera constitué par un texte à venir sur le statut des élus : l'élection, la durée du mandat puis la période qui suit son terme. Ces différents points étant essentiels si l'on envisage, par exemple, de réduire la durée du mandat. Nous y reviendrons.

Fallait-il intituler ce texte « projet de loi de rétablissement de la confiance dans l'action publique » ? Nous pensons qu'il s'agit plutôt d'un texte portant sur la transparence de l'action politique ; les références à l'action publique, notion assez large, y sont d'ailleurs rares. Peut-être les termes « action politique » seraient-ils plus appropriés.

Je terminerai en évoquant la réserve parlementaire. En la matière, nous devons envoyer un signal simple à nos concitoyens en la supprimant purement et simplement. Trouver des artifices pour tenter de la conserver à moitié relèverait du renoncement. La

réserve permet d'aider les associations, nous dit-on. Mais il y a certainement d'autres manières de le faire, dans le cadre d'une pratique politique que nous souhaitons plus éthique.

Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés considère que c'est une pratique dépassée, qui manque de transparence, dans la mesure où elle repose sur le choix discrétionnaire des parlementaires. De la même façon, notre groupe considère qu'il conviendrait de supprimer la réserve ministérielle.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Madame la ministre, j'interviendrai pour ma part au nom du groupe Les Constructifs.

J'ai bien noté les arguments que vous avez avancés en faveur de ce texte, dont vous avez fait un symbole. Mais il ne faudrait pas que l'on en vienne à penser que tous les parlementaires sont des voyous ! Les parlementaires sont généralement des hommes et des femmes qui travaillent beaucoup, et qui n'ont aucun penchant pour les trafics. Le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique nous a d'ailleurs précisé que sur neuf cent vingt-cinq parlementaires français, il n'avait rencontré de problèmes qu'avec vingt-cinq d'entre eux.

Je regrette moi aussi que nous devions examiner ce texte dans des délais contraints, et que l'on n'y aborde pas la question du statut juridique du parlementaire. Selon certains, c'est un statut *sui generis*. Mais il l'est tellement qu'aucune règle n'a été fixée ! Il aurait été intéressant de disposer enfin de définitions précises. Notez qu'en cas de divorce, les juges civils assimilent ou additionnent indemnité parlementaire et indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), et considèrent que le parlementaire gagne 10 000 euros par mois, ce qui n'est évidemment pas sans incidence. C'est un problème, qui n'a jamais été réglé.

De la même façon, aucun président de l'Assemblée nationale n'a apporté de réponse sur la nature juridique de l'indemnité qui est considérée comme un salaire – auquel on enlève un abattement pour frais de 10 % alors qu'il y a l'IRFM, puis 20 %. Il aurait été utile, là encore, que votre texte s'intéresse à la question. Car tout en se trouvant hors du champ normal de droit, le député reste assujéti à des contrôles fiscaux et à des contrôles de l'Urssaf.

On peut déplorer également l'absence de toute règle sur les collaborateurs.

J'aimerais maintenant vous poser deux questions précises.

Premièrement, est-ce que les nouvelles règles s'appliquent aux avocats, qui ont exercé dix, quinze, vingt ans, et qui peuvent reprendre momentanément une activité après avoir été omis du tableau ?

Deuxièmement, s'agissant de l'IRFM, pourquoi n'avez-vous pas fait appel à une profession réglementée – je pense au commissaire aux comptes ? Celle-ci aurait pu se prononcer, sinon sur la nécessité de la publicité des dépenses effectuées au titre de l'IRFM, du moins sur leur régularité – en établissant une nomenclature des dépenses autorisées.

Enfin, votre texte n'aborde pas les organismes extra-parlementaires, dans lesquels certains parlementaires peuvent toucher des indemnités. Il aurait pourtant été utile d'aborder la question.

**M. Fabien Roussel.** Au nom du groupe de la Gauche démocratique et républicaine, je tiens moi aussi à dénoncer la précipitation avec laquelle nous devons examiner ce projet de loi, qui aurait mérité un travail plus approfondi. En même temps, je reconnais qu'il fallait

aborder la question, car le fossé entre les citoyens et les responsables politiques se creuse. Il fallait un signe, face à un sentiment de rejet, voire de dégoût. Pourtant, malgré certaines avancées, ce texte est encore loin de ce qu'attendent nos concitoyens.

Ce sentiment de rejet est essentiellement dû aux promesses non tenues, aux reniements, aux mensonges qui font que la déception grandit au fur et à mesure des élections. Les élections passent, et les difficultés de vie des Français demeurent. La situation est devenue insupportable. Dans ces conditions, à quoi bon voter ? Pourquoi élire des responsables politiques dont on sait qu'ils n'amélioreront pas notre vie ?

Par ailleurs, ce texte semble désigner les responsables politiques comme étant à l'origine de cette situation. Selon le proverbe chinois, quand le sage montre la lune, l'imbécile regarde le doigt... De fait, aujourd'hui, ce sont les responsables politiques, les parlementaires, qui sont jetés en pâture. Pourtant, à côté d'eux, des responsables économiques, des acteurs essentiels de la vie économique de notre pays peuvent s'affranchir de toute déontologie. Certains vont jusqu'à commettre des parjures devant le Parlement. Je pense à M. Oudéa, président de la Société Générale, qui avait déclaré en 2012 que son établissement n'avait pas de filiale dans les paradis fiscaux. Par la suite, il a été démenti par les *Panama Papers*. Mais il n'a pas été poursuivi pour autant.

Voilà pourquoi nous disons que si ce texte permet de faire un pas dans le bon sens, ce pas est encore bien petit. Ce texte devrait aller beaucoup plus loin encore, et toucher un cercle beaucoup plus large que celui des responsables politiques. Il importe également de veiller à ne pas jeter l'opprobre sur les 550 000 élus locaux, les conseillers municipaux, les adjoints, les maires des villages qui se donnent sans compter pour le bien de tous, et qui pourraient être emportés dans cette tourmente. Ce ne serait pas juste.

Je rejoins mes collègues, qui ont insisté sur la nécessité de travailler à la mise en place d'un statut de l' élu. Le sujet mérite qu'on prenne le temps de s'y pencher. Que ce soit au niveau local ou au niveau national, chacun, quelle que soit sa profession ou sa catégorie sociale, doit pouvoir exercer un mandat électif au moins une fois dans sa vie.

J'observe par ailleurs que certains articles de notre Constitution – je pense au 49-3 ou à celui qui permet de légiférer par ordonnances – sont encore utilisés alors qu'ils sont rejetés par nos concitoyens. Cela ne contribue pas à rétablir la confiance entre nos concitoyens, les responsables politiques et le Parlement.

Venons-en à la réserve parlementaire. Celle-ci est évaluée à 160 millions d'euros, alors même que l'on envisage d'enlever 13 milliards d'euros aux collectivités. Pour clore tout débat, on pourrait rétablir les dotations aux collectivités. Tout le monde serait content, à commencer par ces dernières.

En tout cas, dans ma circonscription, l'attribution aux communes de la réserve parlementaire se fait dans la transparence, et pour répondre à des besoins. Cette réserve parlementaire a donc son utilité. Mais ce n'est qu'une paille, comparée aux 10 milliards qui ont été retirés aux collectivités, et aux 13 milliards que l'on envisage de supprimer à nouveau.

Enfin, le groupe GDR se félicite que le Sénat ait supprimé le « verrou de Bercy » : cela permettra de montrer que nous sommes tous égaux face à l'administration fiscale. Il n'était pas juste que le ministre du budget soit le seul à pouvoir décider des poursuites judiciaires en matière de fraude fiscale. Ainsi M. Cahuzac était-il le seul à pouvoir lancer des poursuites judiciaires contre lui-même...

**Mme Danièle Obono.** J'interviens au nom du groupe de La France Insoumise.

Nous faisons nôtres les remarques faites par nos collègues sur les circonstances dans lesquelles nous sommes amenés à discuter de ce projet qualifié pourtant d'emblématique par la garde des Sceaux. Un tel sujet et un tel chantier méritaient mieux qu'une session extraordinaire, dans les conditions que l'on sait. Pour répondre à cette exigence démocratique, il aurait fallu un calendrier permettant d'organiser le débat, les discussions, et la publicité de ce projet de loi – parce que nous devons en rendre compte auprès des citoyens et des citoyennes.

Nous constatons nous aussi que le titre du projet de loi, qui tend à rétablir la confiance dans l'action publique, va plus loin que les dispositions proposées. Or nous connaissons une crise démocratique profonde depuis plusieurs années qui se traduit notamment par un très fort niveau d'abstention – même si nous sommes tous légitimes du fait de notre élection. Il faudrait donc apporter une réponse beaucoup plus large, à tous points de vue – débat sur le projet politique, nature des institutions.

À cet égard, nous continuons à défendre la réforme de l'ensemble des institutions. Ce projet s'inscrit dans la continuité d'autres lois. Or nous pensons qu'il serait temps de remettre en cause les institutions de la V<sup>e</sup> République. C'est nécessaire si l'on veut rétablir la confiance, si l'on veut que les citoyens et les citoyennes se sentent partie prenante de la démocratie, responsables des décisions prises, et demandent plus activement des comptes aux élus.

Puisque, pour l'heure, il n'y a pas une majorité de partisans et de partisans de la VI<sup>e</sup> République, nous participerons au débat et défendrons nos amendements qui visent à aller plus loin que ces deux textes car nous pensons, comme d'autres collègues, qu'il est nécessaire et urgent de le faire.

La garde des Sceaux a insisté sur la nécessité de ne pas jeter l'opprobre sur les élus, et rappelé l'importance de leur travail. Je salue son propos. Je remarque cependant que le texte ne porte malheureusement pour l'essentiel que sur le travail parlementaire. Or l'action publique – ou politique – n'engage pas que les parlementaires : elle engage l'ensemble des élus, à tous les niveaux, mais aussi les membres de la société civile. Par exemple, on pourrait élargir le débat aux syndicats, et s'interroger sur la représentativité des organisations syndicales patronales en raison du rôle qu'elles jouent dans l'action publique et dans le débat politique.

Il faudrait par ailleurs évoquer la question des conflits d'intérêts, le lien entre l'action politique et le monde du privé, et le rôle de la finance. On a parlé des *Panama Papers* – je rappelle qu'un parlementaire, Jean-Luc Mélenchon, a été mis en cause par la Société Générale pour avoir dénoncé certains propos tenus par le responsable de cette banque devant le Parlement. Nous aurons l'occasion de lancer un débat politique sur la question de la confiance, et de mettre en avant le rôle de la finance. Différentes affaires nous ont d'ailleurs montré que les citoyens et les citoyennes exigeaient que l'on intervienne de manière systématique en cas de collusion.

Enfin, comment donner confiance aux citoyens et aux citoyennes, si on ne leur donne pas les moyens d'intervenir de manière plus directe ? Il faut qu'ils puissent juger de l'action des élus, en introduisant des outils comme la possibilité d'une révocation à mi-mandat. Car la démocratie ne doit pas être que le fait des élus. Elle doit aussi être le fait des citoyens et des citoyennes qui sont partie prenante de l'action engagée, et qui devraient pouvoir, à un certain

moment, exiger de leurs élus qu'ils rendent compte non seulement des dépenses faites, mais aussi des politiques menées. C'est aussi ce manque de moyens d'action qui contribue au désenchantement et au désengagement démocratique.

Voilà l'esprit dans lequel nous avons déposé un certain nombre d'amendements. Nous espérons que le débat sera intéressant et constructif avec l'ensemble des parlementaires ici présents, comme avec vous, madame la ministre, s'agissant d'un sujet très important mais dont nous craignons qu'il ne soit pas traité comme il le devrait.

**Mme la garde des Sceaux, ministre de la Justice.** Merci pour vos observations.

Je crois que nous sommes au moins d'accord sur un point : nous devons éviter toute stigmatisation, comme l'a dit M. Gosselin. Et surtout, nous devons éviter de donner le sentiment de vouloir stigmatiser les parlementaires, ou de vouloir mettre quiconque en accusation. C'est tout le contraire : ce texte vise à lutter contre l'antiparlementarisme, en apportant des réponses claires, carrées et objectives, à des situations complexes ou susceptibles d'entraîner des conflits d'intérêts.

C'est essentiel, et je n'aurai de cesse de le répéter : ce n'est pas un texte de moralisation ou de stigmatisation ; ce sont des règles éthiques et de comportement face à des situations qui peuvent prêter à confusion, être mal vues ou mal comprises. Je crois à cet égard que nous sommes tous sur la même longueur d'onde.

Certains d'entre vous – si ce n'est tous – ont soulevé la question du rythme de travail imposé par le calendrier. J'en ai parfaitement conscience. Nous vivons en cela une situation assez classique en début de législature : un engagement très fort du Président de la République sur un texte, la nécessité de procéder rapidement à certains ajustements, et notre ambition de montrer que nous partageons la volonté d'aboutir.

Nous verrons ce que la suite du travail parlementaire nous réserve. Vous avez le sentiment de devoir aller vite, et donc de ne pas pouvoir approfondir le sujet. Je crois tout de même que la commission des Lois, avec sa rapporteure, a réalisé un travail extrêmement sérieux, ce qui nous permettra d'améliorer le texte. Mais je comprends tout à fait votre souci.

Madame Cécile Untermaier, vous avez évoqué la nécessité de développer d'autres volets, posé la question de l'effectivité de l'action publique, et remarqué que ce texte ne s'adressait pas tellement aux citoyens, mais bien plutôt aux parlementaires, et dans une moindre mesure au Président de la République ou aux membres du Gouvernement. Vous avez notamment déploré l'absence de référence au débat public citoyen, qui reste à mettre en place. Il me semble que cette question pourra trouver des réponses dans les évolutions proposées par le Président de la République – transformation du Conseil économique, social et environnemental, initiatives citoyennes, effectivité des pétitions. N'oublions pas, comme je l'ai dit tout à l'heure, que ce texte est un premier pas vers un ensemble de textes qui reprendront cette question de l'efficacité de l'action publique.

Madame Forteza, nous serons attentifs aux amendements que vous avez déposés. Je ne reprendrai pas ici l'argumentation sur le casier judiciaire vierge, ni sur l'IRFM.

Sur les collaborateurs, non, monsieur Gosselin, nous ne considérons pas les collaborateurs comme des *Kleenex*. Vous ne m'avez d'ailleurs jamais entendu utiliser ce terme, que je réfute totalement. Je connais suffisamment le travail des collaborateurs parlementaires pour savoir qui ils sont.

C'est le Sénat qui a décidé d'ajouter à ce texte des éléments relatifs au statut des collaborateurs ; ce n'était pas initialement prévu. Je crois savoir que la rapporteure souhaite engager un travail sur ce sujet. Nous y sommes ouverts, mais il faudra l'aborder avec les assemblées pour définir des éléments de cadrage précis, sans empiéter sur les compétences du bureau de chacune des assemblées, dont je veillerai à respecter l'autonomie.

Madame Forteza, s'agissant de la suppression de la réserve parlementaire, sujet qui fait débat, je reprendrai ce que j'ai déjà dit, à savoir que nous n'en sommes qu'à l'épure. L'idée, que j'ai développée devant le Sénat, est que les fonds qui étaient jusqu'à présent consacrés à cette réserve parlementaire ne soient pas dilués dans le budget, et que nous puissions toujours les identifier.

J'ai évoqué à ce propos la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Je sais très bien qu'il sera difficile de faire participer les parlementaires à la répartition de cette dotation, et que la réserve parlementaire représente une petite somme par rapport à la masse de la DETR. Mais il me semble que nous devrions pouvoir impliquer les parlementaires dans le nouveau dispositif.

Au moment où je vous parle, je n'ai pas de solution pour les associations. Pour le moment, nous restons sur les dispositifs de droit commun. Ma réponse est sans doute insuffisante. Nous allons devoir retravailler sur ce dossier.

Monsieur Gosselin, souhaitant relever l'ensemble des lacunes de ce texte, vous avez abordé la question du statut des élus locaux. Sachez que je suis totalement d'accord avec vous : je pense qu'il y a, et depuis longtemps, un vrai problème – malgré quelques bribes de statut, en matière de formation par exemple. Selon moi, la mise en place d'un vrai statut de l'élu est la condition du renouvellement permanent de la vie politique. Mais cela a un coût, cela demande réflexion, et ce n'est pas dans le cadre de ce texte et dans la précipitation que nous pourrions trouver les réponses adéquates.

**M. Philippe Gosselin.** Vous reconnaissez qu'il y a de la précipitation !

**Mme la garde des Sceaux.** Je parle de la mise en place du statut de l'élu, qui devra faire l'objet d'une réflexion plus large.

Je sais que de nombreuses réflexions ont d'ores et déjà été engagées sur le sujet. Je reprendrai la suggestion de M. Roussel qui a exprimé la nécessité de prendre du temps pour y travailler encore, et aboutir ainsi à un texte cohérent et emblématique.

Monsieur Balanant, j'ai été sensible à votre propos sur le fait que ce texte porte plutôt sur l'action politique que sur l'action publique. Je ne sais si cette remarque prospérera ; mais au Sénat, j'ai plusieurs fois entendu que, puisque ce texte portait sur la notion plus large d'action publique, l'on pouvait légitimement y inclure des dispositions autres, sur les fonctionnaires par exemple... J'écoute avec intérêt et la rapporteure répondra sans doute elle aussi à votre suggestion.

Monsieur Morel-A-L'Huissier, vous savez que je pense, comme vous, que les parlementaires ne sont pas des voyous !

S'agissant de l'IRFM, et du regard du juge civil que vous évoquiez, c'est précisément pour ne pas assimiler cette indemnité à une rémunération que nous avons choisi de traiter l'IRFM comme nous le faisons : suppression et remboursement sur justificatifs, mais avec une souplesse accordée aux assemblées. Vous évoquez l'éventualité de faire appel



à des commissaires aux comptes. Pourquoi pas ? Mais la question de la certification devra être tranchée par les bureaux des assemblées – elle ne relève pas, me semble-t-il, de la loi.

Madame Obono, vos réflexions sur le désenchantement démocratique et la nécessité de repenser le fonctionnement des institutions même de la V<sup>e</sup> République dépassent de beaucoup le cadre de ce projet de loi. Je connais la position de La France insoumise sur ce sujet... Une réforme constitutionnelle interviendra, même si elle ne sera sans doute pas à la hauteur de vos ambitions.

En revanche, j'ai été très intéressée par vos propos sur les conflits d'intérêts. Les dispositions comprises dans le projet de loi apportent, je crois, des réponses. Outre ce que j'ai dit dans mon propos introductif, je souligne que le projet de loi évoque le déport des députés qui se trouveraient en situation de conflit d'intérêts. Cette question sera, comme le dispose l'article 2, traitée en lien avec le déontologue. Un registre public des déports des parlementaires sera tenu, et des sanctions seront prévues par chacune des assemblées. Ces mesures permettront, je crois, de répondre aux situations de conflit d'intérêt, et constituent à coup sûr une amélioration par rapport à l'existant.

**M. Olivier Marleix.** Madame la ministre, je regrette que vous ne vous attachiez pas à retrouver à l'Assemblée nationale la quasi-unanimité avec laquelle ce texte a été voté au Sénat.

Si cette unanimité a été réunie, c'est d'abord parce que la Haute Assemblée a élargi la définition du conflit d'intérêts, qui ne saurait en aucun cas ne concerner que les députés – un député parmi 577 ne peut pas grand-chose. En revanche, s'agissant des hauts fonctionnaires, la question n'est pas théorique du tout. Je vous ferai tenir, d'ici à la séance publique, un très bon livre intitulé *Sphère publique, intérêts privés*, rempli de pépites sur le pantouflage et les scandales que notre pays tolère en la matière. Prétendre moraliser l'action publique sans s'intéresser à cette question, c'est se moquer de nos concitoyens.

Le Sénat a également souhaité étendre aux ministres les règles que le Gouvernement propose d'appliquer aux parlementaires. Je pense en particulier à la réserve ministérielle, ou aux dépenses de fonctionnement engagées par les membres du Gouvernement.

**Mme la garde des Sceaux, ministre de la Justice.** Mais je suis entièrement d'accord avec vous ! Simplement, la réserve ministérielle est au ministère de l'intérieur, et elle se monte à 5 millions d'euros – elle était de 19 millions il y a quelques années. Destinée aux investissements locaux, elle est absolument transparente, puisqu'elle est publiée annuellement sur internet, en *open data* (*Exclamations sur de nombreux bancs*)

**M. Olivier Marleix.** Mais c'est la même chose pour la réserve parlementaire ! Et c'est la même ligne budgétaire. Le « deux poids, deux mesures » proposé par le Gouvernement ne se comprend donc absolument pas en droit.

Vous écartez d'un revers de main la question des frais de fonctionnement du Gouvernement ; c'est pourtant également une question de confiance. Je vous rappelle les scandales de naguère, concernant des achats de cigares par exemple... Si le Gouvernement laisse volontairement cette question de côté, votre texte sera très incomplet et des scandales viendront à nouveau émailler notre actualité.

Enfin, le Président de la République s'était engagé à créer un statut de la Première dame. La presse a évoqué la création d'une charte, mais un tel document ne constitue pas une base légale. Or la Première dame est un agent qui n'a aucun statut public, mais qui bénéficie

d'argent public. Pourquoi ne profitez-vous pas de ce texte pour régler, une bonne fois pour toutes, cette question qui se pose à chaque quinquennat ?

**M. Olivier Dusopt.** Madame la ministre, j'aimerais vous interroger sur la question de la prise illégale d'intérêts, définie à l'article 432-12 du code pénal.

Aujourd'hui, la prise illégale d'intérêts fait l'objet d'une jurisprudence parfois contradictoire, selon que c'est le juge pénal ou le juge administratif qui se prononce. Le code pénal la définit comme « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* ». Ce qui est interdit, c'est de rassembler en une même personne la qualité de surveillant public et celle de surveillé privé.

La jurisprudence établit le fait qu'il n'est pas nécessaire, pour que le délit soit constitué, que la collectivité ait souffert d'un quelconque préjudice. Le chef de l'exécutif d'une collectivité est par ailleurs d'autant plus vulnérable que le code général des collectivités territoriales le désigne comme unique chargé de l'administration de la collectivité locale, nonobstant les délégations qu'il peut accorder. Enfin, il faut souligner que la loi ne pose aucune limite au degré de parenté entre la personne chargée du dossier et le bénéficiaire de la décision susceptible d'être retenue.

La Cour de cassation a rendu sur ce sujet, le 22 octobre 2008, un arrêt qui précise que « *l'intérêt, matériel ou moral, direct ou indirect, pris par des élus municipaux en participant au vote des subventions bénéficiant aux associations qu'ils président entre dans les prévisions de l'article 432-12 du code pénal* », et ce même si cette présidence est bénévoles. Se trouve ainsi démentie l'interprétation rassurante développée par le ministère de l'intérieur jusqu'en 2005, dans diverses réponses à des questions écrites – position qui était également celle du juge administratif lorsque ce dernier a à connaître de la légalité des délibérations, l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales disposant que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

Force est de constater aujourd'hui que la jurisprudence du juge pénal est plus stricte que celle du juge administratif. Afin d'améliorer la sécurité juridique des élus locaux, et en particulier de ceux qui participent aux organes de direction d'associations subventionnées, le sénateur Bernard Saugey avait proposé, en 2009, de modifier la rédaction du code pénal en s'inspirant de la jurisprudence administrative, en limitant l'incrimination aux cas d'intérêt personnel distinct de l'intérêt général. Cette proposition a été adoptée par le Sénat, contre votre avis et malgré vos arguments. Vous avez en effet souligné, à juste titre, que rien ne garantit que le juge pénal se conformera à l'esprit de cette nouvelle rédaction.

Il serait donc utile, je crois, de clarifier dans ce projet de loi la notion de prise illégale d'intérêts. Une formulation plus précise pourrait être envisagée, en remplaçant l'intérêt quelconque qui apparaît dans la décision de la Cour de cassation par l'intérêt explicitement matériel ou financier.

Je crains en outre que les mesures du projet de loi visant à interdire les emplois familiaux ne renforcent la confusion autour de la notion de prise illégale d'intérêts. Une incrimination pénale est en effet prévue en cas de violation de la nouvelle interdiction faite

aux membres du Gouvernement, aux parlementaires et aux chefs d'exécutifs locaux, d'employer ou de nommer des membres de leur famille proche comme collaborateurs.

Or cette interdiction, qualifiée de nouvelle par votre exposé des motifs, existe déjà pour les chefs d'exécutifs locaux. Le fait que les chefs d'exécutifs locaux embauchant des membres de leur famille ne soient pas systématiquement poursuivis pour prise illégale d'intérêts s'explique uniquement par la politique pénale des parquets, et non par l'absence de disposition législative : les parquets pourraient tout à fait poursuivre les dirigeants d'exécutifs locaux qui recrutent des proches comme collaborateurs, politiques ou autre. Pas plus tard que le 6 juillet dernier, un élu du Rhône, maire, a été condamné pour prise illégale d'intérêts parce qu'il avait recruté sa sœur comme directrice générale des services ; celle-ci a été condamnée pour recel de prise illégale d'intérêts. À aucun moment n'a été évoqué le fait que cet emploi ait pu être fictif.

La seule nouveauté du texte réside finalement dans la création d'un principe de remboursement.

De plus, vous prévoyez pour cette interdiction « nouvelle » une peine de trois ans de prison et 45 000 euros d'amende ; mais les mêmes faits sont punis, par l'article 432-12 du code pénal, d'une peine de prison de cinq ans. Il y a là une distorsion regrettable : est-elle volontaire ?

Madame la ministre, envisagez-vous de clarifier la notion de prise illégale d'intérêts, souvent utilisée dans des affaires nuisant à la crédibilité des élus et des acteurs publics ?

Enfin, il me semble que ce que nos concitoyens ne supportent plus, c'est le caractère fictif ou complaisant d'un emploi plutôt que son caractère familial. La seule manière de mesurer ce caractère fictif ou complaisant serait d'établir un référentiel : pour cela, il faut que nos collaborateurs aient un statut.

**M. Paul Molac.** Je crois, contrairement à ce que j'ai entendu tout à l'heure, qu'il y a urgence à agir. Certains d'entre nous savent bien de quoi il retourne, puisque nous avons passé les cinq années de la législature précédente à évoquer ces problèmes. Quand on se promène sur les marchés ou ailleurs, il faudrait être autiste pour ne pas entendre ce que nous disent nos concitoyens – et je ne vous dis pas combien de fois on m'a demandé si j'employais ma femme !

J'appelle en particulier votre attention, madame la ministre, sur les causes d'inéligibilité. Nous avons, en 2016, voté une loi qui les élargissait. J'ai bien compris qu'il existait des risques d'inconstitutionnalité. Mais nos concitoyens ne supportent plus que celui qui fait la loi – la loi qui contraint ou qui oblige à payer l'impôt – ne soit pas exemplaire. Fut un temps, sans doute, où les élus étaient mis sur un piédestal ; ils en sont tombés. L'élu doit être encore plus exemplaire que le commun des mortels. Notre loi ne doit donc pas à mon sens se limiter aux questions de probité : cela nous serait reproché.

En ce qui concerne l'indépendance des parlementaires, je note que l'on ne touche pas à l'immunité parlementaire, et je m'en réjouis. Quant à l'IRFM, elle nous permet simplement d'exercer notre mandat. La transparence est évidemment nécessaire : les termes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 assurent que tout contribuable doit pouvoir vérifier l'emploi de l'impôt. Mais je me suis battu pendant cinq ans contre le fléau de la complexité administrative qui touche tout un chacun, comme nos collectivités locales et nos

entreprises : il ne faudrait pas construire une usine à gaz. Il est indispensable de mettre au point un dispositif simple et transparent.

Quant à la réserve, elle permet d'établir un lien avec nos concitoyens et avec les maires. Le Gouvernement souhaite la supprimer, soit ; mais comment alors le parlementaire rencontrera-t-il des vrais gens, avec des problèmes réels, des besoins et des attentes ? On peut évidemment imaginer un système autre. Mais nos concitoyens ne voudraient pas de députés qui ne seraient qu'à Paris, qui ne comprendraient plus le territoire où ils ont été élus.

**M. Arnaud Viala.** Il est en effet nécessaire de restaurer la confiance entre les élus et nos concitoyens. Ceux-ci sont aujourd'hui très éloignés de la chose publique et se méfient de leurs représentants, ce qu'ils ont fermement exprimé en particulier lors des récents scrutins. Cette expression de défiance laissera des traces durables. Du côté des élus, ce sentiment de méfiance est difficile à supporter. Il est extrêmement désagréable d'être vus comme des voleurs de poules, alors que la plupart, voire la totalité, d'entre nous, ne volent rien et essayent d'exercer honnêtement leurs fonctions, de mener honnêtement leur vie. Il ne peut exister de confiance que si les deux parties collaborent pour la rétablir.

Tel qu'il est rédigé, le projet de loi est un catalogue de mesures sans principe fondateur. Je voudrais donc en citer trois.

Tout d'abord, la sphère publique englobe différents acteurs ; le champ du projet de loi est à mes yeux trop restreint. Il est clairement antiparlementaire ; et beaucoup d'articles traitent de l'exercice du mandat de député, mais pas des sénateurs, ni des autres élus, ni d'ailleurs des autres responsables publics, notamment des fonctionnaires. Cela constitue à mon sens un manque grave.

Ainsi, on dit qu'il faut supprimer la réserve parlementaire parce qu'elle ne serait pas transparente ; or son attribution est publiée tous les ans sur le site de l'Assemblée nationale, et certains députés dont je fais partie ont publié la répartition de leur propre réserve par tous les moyens possibles, dans la presse locale par exemple. Et c'est en arguant du fait qu'elle est publiée sur internet que vous défendez la réserve ministérielle ! Cet argument, qui concerne tout aussi bien la réserve présidentielle, puisque l'on sait qu'une partie des fonds précédemment gérés par le ministère de l'intérieur l'est maintenant à l'Élysée, n'est donc pas recevable.

Je voudrais également évoquer la nécessité, pour tout député, de présenter une situation fiscale sans tache. Cela me paraît normal ; mais pourquoi cela ne concernerait-il pas tous les élus qui prennent des décisions en matière fiscale, qui votent des taux, des budgets, des contributions ? Si cette mesure n'est pas clairement antiparlementaire, je ne sais pas lire ce texte.

Le deuxième principe que je voudrais replacer au cœur de l'examen du projet de loi, c'est celui de la territorialisation de l'élu, et en particulier du député. Avec la disparition de la réserve parlementaire et le pis-aller proposé par le Sénat, vous mettez fin au lien entre le député et le territoire, lien qui se faisait par l'attention portée aux associations. La fin de l'IRFM marque, quant à elle, le peu de considération que vous accordez aux différences qui peuvent exister entre un élu d'Île-de-France et celui d'une province éloignée : les dépenses, les besoins, les exigences ne sont évidemment pas les mêmes. C'est faire peu de cas des nuances qui existent entre les territoires.

Le troisième principe, qui me paraît essentiel, et qui est gommé par ce texte, c'est celui de la liberté et de l'indépendance de l'élu dans l'exercice de son mandat. De là devrait pourtant découler toute décision sur les moyens alloués. Ainsi, s'agissant des frais relatifs au mandat, l'existence d'un contrôle est normale ; mais qui jugera de l'opportunité de la dépense ?

Ces trois principes guideront les amendements que je défendrai.

**M. Éric Ciotti.** Ce projet de loi vise notamment à supprimer la réserve parlementaire. Pouvez-vous, madame la ministre, vous engager solennellement aujourd'hui, devant la représentation nationale, sur le fait que les montants concernés – et qui sont bien loin des fantasmes nourris par certains – demeureront attribués aux associations et aux collectivités locales, et ne seront pas simplement supprimés ?

**M. David Habib.** Je ne rappellerai pas, madame la ministre, le contexte dans lequel est né ce projet de loi, fruit d'un renoncement à une candidature et du ralliement à un autre candidat. Député des Pyrénées-Atlantiques, je peux vous assurer que si la parfaite honnêteté de François Bayrou ne saurait être mise en cause, il n'est pas exempt d'emballements hâtifs ni d'enthousiasmes rapides. Ce texte nous montre les limites de cette philosophie de l'action.

Pour les conflits d'intérêts, on attendra une réforme constitutionnelle ; pour le casier judiciaire, on ne sait pas si la Constitution autoriserait une restriction ; pour la banque de la démocratie – une très bonne idée –, on attend d'en savoir un peu plus et peut-être que l'on choisira de légiférer ; sur l'IRFM, on cherche un mode de fonctionnement à la fois praticable et transparent. Cela fait beaucoup d'hésitations, beaucoup d'incertitudes pour un texte censé révolutionner notre démocratie !

Cerise sur le gâteau pour celui qui habite à 800 kilomètres de Paris, et s'en réjouit souvent, voici la réforme de la réserve parlementaire. Il faut être très parisien pour remettre en cause ce dispositif. Mes concurrents d'En marche dans ma circonscription – le titulaire et le suppléant sont tous deux maires – me demandaient chaque année un peu de ma réserve parlementaire ; chaque année, je leur en ai donné. On parle de clientélisme : je me suis demandé si ce que je leur avais donné était suffisant... (*Sourires.*)

Où est le clientélisme, lorsque l'on est député d'une circonscription qui compte 172 communes, dont certaines qui comptent 38 ou 50 habitants et qui ont besoin d'aide pour avoir accès à la DETR, à une aide départementale, et qui n'ont pas les moyens de faire face rapidement à un affaissement de voirie ou de bâtiment public ? Il est faux de dire que la réserve ministérielle est plus transparente que la réserve parlementaire : c'est l'inverse, madame la ministre ! J'attends toujours de savoir comment a été utilisée la réserve ministérielle des années précédentes. On en connaît un montant global, mais pas le détail de l'affectation. J'ai appartenu durant quinze ans à la commission des Finances : nous votions une somme globale, mais c'est tout.

En supprimant la réserve parlementaire, ne pensez-vous pas nourrir une plus grande docilité des parlementaires vis-à-vis d'un exécutif qui pourra seul aider financièrement le territoire d'élection du parlementaire ? Je pose la question, mais je connais la réponse !

Votre démarche participe d'un affaiblissement du Parlement que nous craignons, que nous constatons depuis les élections présidentielle et législatives. On ne peut que partager le souci de transparence et de modernisation de la vie publique. Mais nous devons être très vigilants sur la place du Parlement dans l'organisation de notre système démocratique.

**M. Manuel Valls.** Il est normal que ce texte soit présenté maintenant, étant donné les engagements qui ont été pris et les attentes de nos concitoyens – même si nous savons tous qu’il ne résoudra pas la crise de la représentation que nous connaissons et qui est intrinsèque à la démocratie. Quoi qu’il en soit, il est normal de légiférer, même dans une sorte d’urgence, quoique nos débats fassent parfois apparaître davantage de questions que de réponses.

Je crois néanmoins qu’il existe un manque que je tiens à souligner devant vous, madame la garde des sceaux, puisque vous allez certainement défendre des réformes constitutionnelles. L’exercice du mandat de député est confronté à trois changements majeurs. Le premier concerne l’entrée en vigueur – je m’honore de l’avoir défendue – du non-cumul des mandats, qui modifiera profondément l’exercice du mandat parlementaire sans que l’on n’en mesure encore – nous en avons débattu il y a trois ans – toutes les conséquences. Le deuxième événement tient au renouvellement profond de l’Assemblée nationale, dont vous incarnez le nouveau visage et que nous sommes quelques-uns, très minoritaires, à ne pas représenter – et c’est heureux, pour ce qui me concerne. Troisième changement : les réformes à venir. Je pense en particulier à la diminution du nombre de parlementaires et à l’introduction d’une dose de proportionnelle. Il restera alors environ trois cents députés élus au suffrage direct dans des circonscriptions qui devraient à peu près doubler en taille – ce qui, incidemment, met presque fin au débat sur la réserve parlementaire puisqu’il faudrait donc la doubler pour être vraiment efficace.

Or, aucune réflexion, y compris dans le présent texte sur la fonction de député, n’intègre ces trois éléments profonds. Nous légiférons certes dans une certaine urgence, et c’est bien normal, même si la navette avec le Sénat nous laissera un peu de temps, mais nous ne tenons pas compte de la question suivante, déjà posée : qu’est-ce aujourd’hui qu’être député ? Quelle est sa mission, qu’il s’agisse de contrôler l’exécutif, de voter et d’évaluer la loi mais aussi de représenter les territoires ? Faute de mener cette réflexion, le texte que nous allons voter risque d’être pour partie remis en cause dans les années qui viennent, soit par l’évolution constitutionnelle, soit par la réalité des pratiques, soit encore parce que l’Assemblée nationale comptera beaucoup moins de députés. Il faut pourtant partir de cette question fondamentale : au cœur de la crise démocratique que nous connaissons se trouve la question de la représentation du député, sans doute aujourd’hui la personne publique la moins comprise et la moins soutenue par nos concitoyens qui, à l’inverse, font confiance au Président de la République ou au maire. L’abstention en est l’illustration – à relier à l’inversion du calendrier électoral intervenue il y a quelques années.

J’insiste : l’indépendance est au cœur de la mission du parlementaire. L’indépendance par rapport au monde économique, tout d’abord, d’où la nécessité de légiférer sur les conflits d’intérêts, mais aussi l’indépendance par rapport à l’exécutif, d’où la nécessité de donner aux parlementaires les moyens d’agir. De ce point de vue, il faut de la clarté. M. Habib vient de le dire, mais allons jusqu’au bout de ce débat : la demi-mesure sera inutile. Je vous mets en garde contre la demi-mesure au sujet de la réserve parlementaire : soit l’on considère que le député peut agir sur son territoire alors qu’il ne cumule plus de mandats, soit qu’il n’agit plus mais, dans un cas comme dans l’autre, il faudra être clair. À cet égard, le texte dont nous débattons aujourd’hui ne me satisfait pas. M. Carlos Da Silva, qui fut mon suppléant pendant quatre ans et demi, a parfaitement bien utilisé la réserve parlementaire dans la plus grande transparence et les associations en sont très heureuses. La question qu’il faut poser, et qui n’est guère présente dans nos débats, est donc celle-ci : est-ce utile ?

De même, s’agissant de l’indemnité de parlementaire et de l’IRFM, toutes les propositions évoquées sont des demi-mesures. Nous pourrions décider d’augmenter

l'indemnité des parlementaires – c'est une question que devra défendre le Président de l'Assemblée nationale – contre l'opinion, et ce serait très violent ... Mais le travail effectué par le Sénat, qui n'entretient pas le même rapport avec l'opinion, est à terme voué à l'échec. Nous verrons ce qu'il en est lors de l'examen des amendements, et chacun des groupes pourra s'exprimer mais là encore, le député a son rôle. Je me fais une certaine idée de ce qu'est ce rôle du député, qui est au cœur de la fondation de la République en 1789 ; cela vaut pour son indemnité, sa retraite et son rapport avec l'exécutif. Nous touchons à des sujets essentiels. L'enthousiasme est certes important, mais il recouvre la conception même du rôle du député. Même à l'ère de la mondialisation, du numérique et de l'exigence citoyenne, la représentation parlementaire ne changera pas. Les députés sont des hommes et des femmes élus pour représenter le peuple. Démocratie directe ou non, il n'existe qu'un seul système démocratique – que l'on me prouve que les autres ont fonctionné ! – qui consiste en la représentation souveraine du peuple dont chacun d'entre nous exerce une part.

Parce que ce que nous faisons est essentiel, je souhaite vivement que nous allions au bout du débat avec le Sénat, au sein de l'Assemblée et avec vous, madame la garde des sceaux, car je vous sais soucieuse des fragilités dont souffre parfois la démocratie. Nous devons poursuivre la discussion, car nous sommes saisis de plusieurs sujets qui touchent au cœur de ce qu'est le mandat du député. Qu'est-ce qu'un député ? C'est à cette question qu'il nous faut tous répondre non seulement dans le texte que nous allons voter dans les prochains jours mais aussi dans les prochains mois, si réforme constitutionnelle il y a.

**M. Philippe Latombe.** Par parallélisme des formes, nous sommes favorables à la suppression de la réserve parlementaire et, cela va de soi, à celle de la réserve ministérielle. S'agissant de l'IRFM, nous proposerons un amendement visant à répondre à la nécessité de faire contrôler les comptes par des commissaires, comme l'a évoqué M. Morel-À-L'Huissier ; nous y reviendrons plus en détail demain.

Nous souhaitons appeler votre attention, madame la garde des sceaux, sur un point qui n'a encore été qu'effleuré : la banque de la démocratie. Vous avez mentionné le médiateur du crédit, qui apporte certes une réponse, mais insuffisante, car un médiateur du crédit esseulé ne pourra guère agir. Nous souhaitons établir un dispositif simple et efficace de banque de la démocratie qui, en outre, encouragera à l'évidence le pluralisme de la vie démocratique en favorisant certains partis qui ne parviennent pas à émerger faute de moyens, d'autres qui connaissent des trous d'air en termes de financement et qui ont besoin d'être accompagnés. Nous n'envisageons donc pas le texte qui nous est présenté aujourd'hui sans la banque de la démocratie, un sujet sur lequel le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés sera une force de proposition.

**M. Xavier Breton.** Je ne reviendrai pas sur l'opportunité de ce texte : annoncé pendant la campagne électorale, il était d'une certaine façon attendu par nos concitoyens. Peut-être d'autres préoccupations économiques et sociales étaient-elles plus urgentes, mais c'est ce texte qui nous est présenté ; soit. À la lumière des débats que nous avons, nous regrettons le recours à la procédure accélérée, car une navette supplémentaire avec le Sénat aurait pu être utile pour améliorer le contenu du texte.

Permettez-moi de m'interroger sur trois points.

Le premier point porte sur la transparence : oui à la transparence, mais alors pour tous. Certaines catégories de nos concitoyens seraient pourtant exemptées des règles qui s'imposeront aux élus et, en particulier, aux parlementaires ; c'est le cas des hauts fonctionnaires, qui ne seront pas soumis aux mêmes règles d'utilisation de l'argent public.

Ensuite, ce texte présente un risque de recentralisation technocratique lié à la suppression de la réserve parlementaire, les crédits concernés étant placés à la discrétion des services de l'État. La critique qui est faite de cette réserve au motif qu'elle serait un instrument de clientélisme témoigne d'une méconnaissance de son utilisation, *a fortiori* à l'heure où les baisses de dotations frappent durement les collectivités locales, notamment les communes de petite taille, et les associations locales.

Enfin, le titre de ces projets de loi visant à « *rétablir la confiance dans l'action publique* » est quelque peu prétentieux, et le Sénat a bien fait de le remplacer par un intitulé plus modeste. Je m'interroge néanmoins sur votre recul, madame la ministre, concernant la notion de moralisation, un terme dans lequel vous avez dit ne pas vous retrouver. Pourtant, la première phrase de l'exposé des motifs du projet de loi est ainsi rédigée : « *Les premières lois du quinquennat doivent viser à moraliser la vie publique* ». Est-ce pour vous une manière de vous démarquer de votre prédécesseur, et cette démarcation ne se limite-t-elle qu'au titre du texte ou s'étend-elle aux mesures qu'il contient et, le cas échéant, lesquelles ?

**M. Robin Reda.** Nous en arrivons au stade de la synthèse et je prends la précaution oratoire de dire que je suis évidemment favorable au rétablissement de la confiance et de la morale dans notre vie publique, même si ce projet de loi s'apparente à un projet de rééducation des masses amORAles que nous serions, nous ignares du Parlement tout juste arrivés et pas encore habitués aux astuces de la maison.

Je regrette comme d'autres que nous rédigeons une loi à la découpe qui, au fond, est destinée à affaiblir les parlementaires. Comment croire que demain, les moyens de ces parlementaires en moindre nombre augmenteront, conformément aux engagements du Président de la République ?

Il est important de mener un débat serein, entre voyeurisme et victimisation. J'ai tout de même été interpellé par la notion de « renouvellement des visages », qui aurait mis fin à des pratiques immORAles. Sans doute a-t-il mis fin au manque de confiance envers la vision et la capacité à décider de certains candidats, mais ceux-ci n'étaient pas toujours éloignés de la probité.

Certaines mesures de bon sens permettront d'aider les électeurs à choisir, puisqu'ils sont, selon moi, les seuls juges de paix : le casier judiciaire, le quitus fiscal, la déclaration d'intérêts – autant d'éléments à fournir avant la présentation d'une candidature à une élection qu'il devrait aussi falloir fournir avant la nomination à de hautes fonctions publiques.

Enfin, la moralisation renvoie avant tout à la question de l'usage de l'argent public. En menant un débat honnête sur l'IRFM, nous avons évoqué le contrôle de légalité et le contrôle d'opportunité – autrement dit, le pouvoir de l'administration et celui du député, en son âme et conscience. J'insiste également sur l'examen des frais de gestion liés à l'IRFM, qui générerait une augmentation de dépenses et un renforcement du pouvoir de l'administration par rapport au pouvoir des responsables politiques.

En somme, la véritable question à poser est la suivante : voulez-vous que les députés existent demain pour eux-mêmes, à l'Assemblée nationale et en circonscription, ou qu'ils soient des députés hors sol, infantilisés par leur groupe et par l'administration ?

**Mme Delphine Batho.** Je considère qu'une grande loi de moralisation de la vie publique est nécessaire. Nos échanges, au fond, se résument à la question suivante : ce texte sera-t-il une énième loi qui en annoncera d'autres, nécessaires, ou s'agit-il d'un véritable acte



législatif fondateur ? Il faut selon moi écouter l'avis sur ce point du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui déplore un texte écrit dans l'urgence et semblable à une loi d'ajustement qui, à ce titre, ne comporte pas un certain nombre de réformes que nous proposerons quant à nous par voie d'amendement.

Je tiens à appeler votre attention sur plusieurs reculs par rapport à ce que le Président de la République a présenté lors de sa campagne, en particulier l'interdiction de la fonction de conseil. Certes, la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la loi de 2013 existe. De deux choses l'une : soit le Président de la République avait pris l'engagement de cette interdiction en méconnaissance de cette jurisprudence, soit il savait que cet engagement ne serait pas tenu. Sans doute, comme l'ont dit certains collègues, aurions-nous dû faire les choses dans l'ordre en commençant par la révision constitutionnelle pour en traduire dans un deuxième temps certaines dispositions dans une loi organique. Il n'existe aucune objection rédhibitoire, même constitutionnelle, à établir le non-cumul strict de l'exercice du mandat parlementaire avec toute autre activité professionnelle rémunérée – c'est la suite logique du non-cumul des mandats. Nous vous proposerons des amendements qui apportent des solutions, notamment dans le cadre de la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel, afin d'empêcher la corruption, tout simplement. Lorsqu'un député est rémunéré par des fonds privés dans le cadre d'une fonction de conseil pour son influence dans tel ou tel débat parlementaire, cela s'appelle en réalité de la corruption.

Enfin, je ne souscris pas du tout au raisonnement selon lequel on pourrait inclure l'expression « *confiance dans l'action publique* » dans l'intitulé d'un texte sans aborder la question de l'influence des lobbies sur la haute administration et sur la haute fonction publique. Autant je suis tout à fait ouverte à tout débat sur l'IRFM, sur la réserve parlementaire ou encore sur le nouveau statut des députés, autant il me semble anormal, dès lors que l'on veut mettre la décision publique et démocratique à l'abri de toute influence du secteur privé, de considérer que cette question est hors du sujet du débat alors même qu'elle est centrale pour expliquer pourquoi nos concitoyens ont le sentiment que si les gouvernements passent et les alternances se succèdent, ce sont toujours les mêmes qui, dans les coulisses, influencent les décisions.

**M. Éric Diard.** Je partage l'avis de la rapporteure, madame la ministre : il faut replacer le terme « confiance » dans le titre de ce projet de loi. Pour autant, je crois comme M. Breton que l'emploi du verbe « rétablir » est quelque peu prétentieux car à lui seul, ce texte ne résoudra pas la crise démocratique. Mieux vaudrait qu'il vise à « améliorer la confiance », plutôt qu'à la « rétablir ».

Au sujet de la réserve parlementaire, madame la ministre, vous avez parlé de pratique contestée. Par qui ? Je me suis rendu sur les marchés et nul ne m'en a parlé. Vous avez aussi parlé de « non-dit juridique » : là encore, je ne comprends pas ce que vous avez voulu dire. L'utilisation de la réserve parlementaire est contrôlée. Je veux ici me faire l'avocat – loin de tout conflit d'intérêts – des associations, qui subissent le contrecoup des économies réalisées par les collectivités territoriales et pour lesquelles ces aides – dont je rappelle qu'elles ne concernent que l'investissement – sont une véritable bouffée d'oxygène. Je citerai par exemple le cas d'une association environnementale dont le véhicule a brûlé dans l'incendie de Vitrolles et de Pennes-Mirabeau, et qui a pu s'acheter un véhicule flambant neuf grâce à la réserve parlementaire. Pourquoi la supprimer, en dépit de son importance ? Il faut certes davantage de transparence mais, à ce stade, vous n'avez apporté de réponse ni aux communes ni aux associations. Vous faites preuve de précipitation. Je vous en conjure : revoyez le texte sur ce point.

De même, il faut davantage de transparence concernant l'IRFM, mais le système que vous proposez me semble impraticable, car il est difficile de tout contrôler, à moins d'effectuer de nouveaux recrutements. Il est à craindre que votre proposition ne se transforme en véritable usine à gaz.

**M. Raphaël Schellenberger.** Vous avez présenté ce projet de loi, madame la ministre, comme le garant du rétablissement de la démocratie, qui souffre aujourd'hui beaucoup de plusieurs turpitudes. Or, depuis quelques temps, on sent que ce qui peut sauver la démocratie, c'est la transparence. Est-ce du voyeurisme lié aux données ouvertes et massives, au numérique et à la revendication de démocratie directe, ou faut-il plutôt « injecter » de la transparence dans l'ensemble du processus politique ? De ce point de vue, votre démarche est carencée ; il eût été plus transparent de nous présenter d'emblée l'ensemble de votre triptyque législatif en y incluant votre projet de réforme constitutionnelle et la vision que vous avez de la réforme des institutions.

Dans votre propos introductif, vous avez résumé les raisons qui vous poussent à procéder comme vous le faites. Les sondages, qui diraient ce que les Français veulent, sont le premier élément qui vous incite à nous présenter ce projet de loi aujourd'hui. Je ne suis pas convaincu que sur des questions aussi précises, les sondages soient l'outil le plus à même d'éclairer les gouvernants ; mieux vaudrait un véritable débat avec la représentation nationale et les citoyens que nous représentons.

Ce raccourci vous conduit à faire des références maladroites, y compris aux fondements de la démocratie et à 1789. Faire en sorte que chaque citoyen puisse être élu et contribuer aux politiques publiques, cela signifie d'abord donner aux élus les moyens de leur action. Or, c'est précisément ce que vous attaquez par vos propositions sur l'IRFM. Et en même temps, vous nous dites que vous donnerez davantage de moyens à ceux qui veulent être élus en créant une banque de la démocratie. Selon moi, les parlementaires ont plus de difficultés à exercer leur mandat qu'à se faire élire, comme en attestent les dernières élections législatives où le renouvellement n'a guère posé de problème, puisqu'une large part de notre Assemblée se compose de nouveaux élus.

D'autre part, vous faites dans votre présentation une confusion entre agents publics et élus avant d'indiquer que la loi ne concernera que les parlementaires, et non les fonctionnaires et les ministres ; là encore, des précisions sont nécessaires.

J'en viens à l'exercice du mandat parlementaire. J'ai été très attentif aux propos que vous avez tenus concernant l'indépendance de l'action des parlementaires, et je vous remercie de vous en préoccuper. L'exercice d'un mandat local, cependant, et l'observation de l'exercice du pouvoir par votre Gouvernement m'amènent à m'interroger sur plusieurs points. Le Parlement sera-t-il réellement indépendant lorsqu'il demandera à auditionner à huis clos le chef d'état-major des armées et qu'il en sera empêché par crainte que l'intéressé ne raconte des bêtises ? Une loi seule ne suffira pas à garantir l'indépendance du Parlement ; c'est la pratique du pouvoir que les uns et les autres exerceront qui le permettra. C'est là toute la limite d'un projet de loi tel que celui dont nous débattons : au fond, une fois la règle établie, reste à savoir comment elle sera interprétée et mise en œuvre. C'est sur ce point que je souhaite que le Parlement soit très attentif.

S'agissant des conflits d'intérêts, j'éprouve quelque déception à vous entendre les réduire à deux situations : vous n'avez évoqué que les conflits d'intérêts entre l'échelon local et l'échelon national, comme si le fait d'être à la fois élu local et parlementaire générerait mécaniquement un conflit d'intérêts, comme si les élus ne pouvaient pas faire preuve de libre

arbitre et faire la part des choses entre l'exercice de leurs mandats, et comme si l'exercice d'un mandat local ne pouvait pas contribuer à mieux exercer un mandat national. C'est faire preuve d'un profond mépris à l'endroit des élus locaux que d'invoquer systématiquement un conflit d'intérêts par essence entre mandat local et national. De surcroît, vous ignorez la question plus générale du statut de l'élu, et celle qui a pourtant semblé préoccuper les Français lors des élections législatives, à savoir la représentation de la société civile. En élisant des candidats issus de la société civile – comme s'il existait par ailleurs une société politique –, on a finalement multiplié les sources potentielles de conflits d'intérêts puisque les élus ont été choisis pour leur parcours professionnel, personnel, associatif, comme s'ils n'allaient pas continuer de défendre les convictions qu'ils avaient dans l'exercice de leurs fonctions antérieures.

En clair, comme beaucoup d'autres propositions, ce projet de loi correspond avant tout à une vision de la recentralisation administrative de l'exercice du pouvoir. En déresponsabilisant le politique, vous entendez confier davantage de pouvoir à l'administration centrale. Ce n'est pas ainsi que l'on rétablira la confiance des électeurs et des citoyens. La seule façon de rétablir leur confiance est de repositionner la responsabilité du politique, qu'il s'agisse de la libre administration des collectivités locales, de la responsabilité des parlementaires ou de leur identification sur le territoire. De ce point de vue, les différentes mesures que vous proposez, notamment le scrutin proportionnel aux élections législatives, loin de rétablir la confiance entre les élus et leurs électeurs, contribueront plutôt à l'affaiblir, voire à l'éliminer.

**M. Régis Juanico.** M. Molac évoquait à l'instant l'urgence d'agir ; il n'a pas tort. Ces dernières années, ces derniers mois, ces dernières semaines, un certain nombre d'affaires et de comportements ont alimenté un sentiment de défiance, désormais très fort dans le pays, entre nos concitoyens et les élus qui les représentent. En matière de confiance dans l'action publique, nous ne partons toutefois pas de rien ! Depuis l'époque de Michel Rocard, en 1988, une quinzaine de textes de loi ont été adoptés et ont permis de mieux encadrer le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Je cite en particulier la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique, par laquelle a été créée la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Ce nouveau texte doit donc compléter utilement une législation déjà robuste et pallier les vides juridiques. Il comporte de bonnes mesures, comme l'interdiction des emplois familiaux, le durcissement des peines d'inéligibilité prononcées à l'encontre d'élus condamnés pour absence de probité, ou encore le renforcement du contrôle et de la transparence de l'IRFM, que nous avons commencé d'entreprendre, à condition qu'il ne conduise pas au recrutement d'une cinquantaine de fonctionnaires supplémentaires à l'Assemblée nationale alors que les députés eux-mêmes – dont M. Valls a rappelé le rôle à juste titre – ont besoin de moyens supplémentaires pour mieux contrôler l'exécutif et évaluer les lois.

Cela étant, ce texte peut fournir une occasion d'aller plus loin en termes de transparence et d'exemplarité afin de placer la vie publique à l'abri des intérêts financiers privés et des influences étrangères. Je tiens à citer deux propositions que nous présenterons par voie d'amendement. La première concerne la prévention des conflits d'intérêts. Pourquoi ne pas rendre publique l'identité des personnes qui font un don total supérieur à 2 500 euros lors d'une campagne électorale ou à un parti politique ? Nos concitoyens sont en droit de savoir qui sont les principaux contributeurs au financement des campagnes, qui finance ceux qui vont nous gouverner et si ceux-ci gouverneront au nom de l'intérêt général.

Notre deuxième proposition, que Mme Batho vient d'évoquer, porte sur le régime d'incompatibilités. Pourquoi ne pas interdire purement et simplement toute activité professionnelle à quiconque exerce un mandat parlementaire ? Aujourd'hui, il existe une inégalité de fait entre les fonctionnaires qui, naturellement, ne peuvent poursuivre l'exercice de leur profession, et les personnes qui exercent un certain nombre d'activités – notamment les professions libérales – bénéficiant de dérogations. Si celles-ci souhaitent continuer de se former *via* la formation continue gratuite afin de ne pas perdre leurs compétences, il n'est pas nécessaire qu'elles soient rémunérées. Nous proposons donc un principe clair et étanche : aucune activité professionnelle n'est autorisée pendant l'exercice du mandat parlementaire, de sorte que les députés le soient à temps plein.

Enfin, ma dernière question concerne moins le texte de loi à proprement parler que ses conséquences, en particulier pour la commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques. Cette instance qui fait bien son travail a des missions de plus en plus étendues, et son rôle se trouvera encore renforcé par ce texte de loi. Comptez-vous augmenter les moyens humains, matériels et budgétaires de cette commission, madame la ministre, ainsi que ceux de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ? En effet, ces deux institutions ont besoin que nous soutenions leur travail quotidien.

**M. Charles de Courson.** L'instauration de la règle du non-cumul du mandat parlementaire avec des mandats exécutifs locaux devrait s'accompagner du renforcement des moyens des parlementaires. Autrement dit, il faut des parlementaires moins nombreux mais mieux payés et dotés de moyens adaptés à leurs missions. Voilà ce que nous ferions si nous étions des gens sérieux qui souhaitent sincèrement revaloriser la fonction parlementaire. Or, si ce texte, même quelque peu précipité, va dans la bonne direction, il comporte un certain nombre d'imperfections.

Tout d'abord, il aborde la question de l'inéligibilité mais pas celle de l'incompatibilité. Que pensez-vous, madame la ministre, du vieux débat sur la proposition selon laquelle les personnes issues des trois fonctions publiques seraient tenues de démissionner à l'issue de leur premier mandat en cas de réélection, afin de rétablir l'égalité entre les fonctionnaires, en détachement, et les autres, qui ne le sont pas ?

S'agissant des conflits d'intérêts, le texte renvoie en grande partie la définition de cette notion aux bureaux des deux assemblées. Il existe pourtant des textes, y compris européens, qui la définissent – même si l'on peut toujours les contester. Pourquoi ne pas les reprendre dans le présent texte ?

De même, le véritable problème que présente l'IRFM est celui de sa définition. En l'espèce, je soutiens le texte du Gouvernement puisque j'ai défendu cette proposition pendant des années, mais il manque une définition de la notion de frais professionnels. Sans une telle définition, sur quels critères les frais doivent-ils être remboursés ? Les costumes et vêtements, par exemple, sont-ils imputables sur l'IRFM, et dans quelle limite unitaire ? Contrairement à ce que l'on prétend, il n'existe qu'une définition vaseuse de ces frais.

En troisième lieu, je n'ai guère compris votre proposition concernant la réserve ministérielle. Comment maintiendrez-vous l'équilibre entre les parlementaires issus de la majorité du moment et l'opposition ? Chacun sait que la réserve ministérielle, qui est rendue publique, était massivement destinée aux amis politiques – à hauteur de 80 % environ. Je n'incrimine là aucune majorité plus qu'une autre : tout le monde s'est comporté de la sorte. Comment, néanmoins, préserver l'équilibre ? En matière de responsabilisation, êtes-vous

favorable à ce que les ministres relèvent de la Cour de discipline budgétaire et financière ? Pourquoi les membres des cabinets en relèvent-ils et non les ministres ?

L'interdiction faite aux élus d'employer un membre de leur famille pose le problème du troc, même si vous avez évoqué des ajustements possibles. Le troc consiste pour un député à embaucher le parent de l'un de ses collègues. Il faudrait donc élargir cette interdiction, à laquelle je suis par ailleurs favorable, en précisant qu'il est interdit d'embaucher un membre de la famille d'un parlementaire, qu'il s'agisse de la sienne ou de celle d'un autre, faute de quoi le troc qui existe déjà se poursuivra. Il en va de même des ajustements concernant les ex-conjoints : quiconque a un peu vécu sait que le recrutement des ex-conjoints peut parfois se substituer au versement d'une pension alimentaire. Pouvez-vous nous donner des précisions sur les ajustements que vous avez évoqués en introduction ?

Enfin, nous n'avons nul besoin d'une banque de la démocratie. Que fera-t-elle ? Travaillera-t-elle une fois tous les cinq, tous les trois ou même tous les deux ans ? Elle sera chargée en période de campagne, mais autrement ? Le Sénat a d'ailleurs retoqué cette idée. Une solution bien plus simple et concrète consisterait à créer un fonds de garantie géré par la Caisse des dépôts et consignations afin de faciliter l'accès au crédit des partis et des candidats, par exemple ; nul besoin de créer une banque pour cela.

**M. Sébastien Huyghe.** Durant la précédente législature, il m'est rarement arrivé d'être en phase avec M. Manuel Valls. Est-ce l'influence du Président de la République ? Aujourd'hui, je partage un grand nombre des idées qu'il a exprimées devant nous. Sans doute sa pudeur naturelle l'a-t-elle amené à s'exprimer à la forme interrogative ; pour ma part, je serai beaucoup plus radical.

Manifestement, les textes qui nous sont soumis ont été écrits par des gens qui n'ont jamais été parlementaires. Nous assistons au premier acte de destruction de la fonction de parlementaire – je pense, en particulier, aux députés –, et de l'essence de la représentation. Le second acte consistera vraisemblablement en une diminution du nombre de parlementaires. On comptera sans doute trois cents députés élus en circonscription, soit la moitié du nombre actuel.

En clair, le lien entre le parlementaire et son territoire sera détruit. Aujourd'hui, un député est ancré dans sa circonscription, il participe à la vie de cette dernière. Lorsqu'il ne siège pas à l'Assemblée, il est sur le terrain où il rencontre souvent ceux de ses concitoyens qui connaissent les plus grandes difficultés. Il les reçoit dans sa permanence, il assiste à de nombreuses manifestations qui ont lieu sur son territoire : fêtes associatives, kermesses, galas de danse, concerts... Cette fonction s'exerce sept jours sur sept.

Ces multiples activités sont l'occasion de dépenses d'une variété infinie, de la chambre d'hôtel que l'on réserve pour une femme qui dort depuis huit jours dans sa voiture alors qu'aucune aide d'urgence n'est mobilisable, au panier de la ménagère que l'on remplit parce qu'une famille ne peut pas nourrir les enfants pour le dîner. Il existe une foultitude de dépenses pour lesquelles nous ne pouvons pas présenter de justificatifs. Notre collègue Philippe Gosselin a évoqué, à juste titre, les participations aux kermesses ou aux tombolas et les tournées payées au bar des fêtes des associations – autant de dépenses indispensables dans le cadre de la fonction de représentation du parlementaire. Supprimer l'IRFM revient donc à supprimer tous ces moyens d'action au quotidien, d'aide et d'ancrage, qui permettaient aux parlementaires d'être présents sur un territoire.

La suppression de la réserve parlementaire participe de la même logique de disparition de la participation du parlementaire à la vie de son territoire. Cette réserve, qui nourrit de nombreux fantasmes, constitue, dans les faits, le moyen d'aider des petites communes qui ne disposent pas des moyens financiers nécessaires à certains investissements – ce financement initial provoque ensuite en cascade l'obtention d'autres subventions de collectivités locales. La réserve permet de participer à la vie associative et sociale d'un territoire.

Vous avez évoqué la possibilité d'un report vers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), mais cette dotation est à la main du préfet, donc de l'exécutif. Que faites-vous de la séparation des pouvoirs ? Quant au recours à la réserve du ministère de l'intérieur, il faut avoir quelques notions d'histoire : la réserve parlementaire a précisément été créée pour rééquilibrer l'attribution préférentielle de fonds par le ministère de l'intérieur et l'exécutif à des collectivités proches de la majorité.

Vous proposez des textes de défiance à l'égard des parlementaires. Ces derniers seraient *a priori* malhonnêtes et, pour remettre les choses en ordre, il faudrait leur retirer l'ensemble de leurs moyens d'action locale !

Ces réformes auront pour conséquence de créer des députés hors-sol dont l'élection sera soumise au seul bon vouloir de leur formation politique et aux vagues électorales successives. Aucun député ne pourra se prévaloir d'une plus-value liée à son action, à sa présence sur le terrain, ou à sa connaissance des problématiques locales et à sa capacité à agir pour les traiter.

**M. Alain Turret.** Il faut ramener une telle loi à des principes.

Le premier est la séparation des pouvoirs. Nous n'existons, surtout au sein de la commission des lois, que pour renforcer la séparation des pouvoirs. Les présents textes la renforcent-ils ? Il s'agit de la première question que nous devons nous poser.

Un deuxième principe surgit lorsque l'on se demande ce qu'est un député. Ce doit être un homme fondamentalement indépendant, sans quoi il est un valet du pouvoir. Voulons-nous renforcer les valets du pouvoir ? Nous devons nous poser cette seconde question.

Un dernier principe s'énonce ainsi : le député est un honnête homme mais aussi un homme honnête. La question de l'inéligibilité de plein droit entraînée par une condamnation est alors résolue si l'on se reporte aux lois d'amnistie du passé. Elles prévoyaient que toute condamnation contraire à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs n'était pas susceptible d'être amnistiée. L'application de ces règles issues des grands principes républicains nous offre une solution.

S'agissant de l'IRFM, j'ai regardé les pratiques de nos voisins. Au Royaume-Uni, les remboursements font l'objet d'une étude de chaque facture. C'est extraordinairement dangereux, car cela entraîne un contrôle du détail de toutes les activités de chaque parlementaire : avec quel industriel a-t-il déjeuné, avec quel responsable politique, pourquoi tel restaurant, pourquoi telle cuisine, pourquoi s'être rendu à tel endroit ? Une solution simple aurait consisté à augmenter la rémunération des députés, comme le Président de la République voulait le faire initialement. Comment peut-on admettre, que, ici, dans cette assemblée, nous soyons dans les 20 % des personnes les moins bien rémunérées ; c'est aussi simple que cela. On a peur de devoir affronter l'opinion publique, mais on a tort : je suis partisan d'une augmentation de la rémunération dont le parlementaire doit pouvoir disposer comme il le veut

– évidemment, elle doit être intégralement imposable. Toute autre réforme ne serait qu'une demi-réforme sur laquelle nous devrions revenir.

D'une certaine façon, la publicité existe déjà aujourd'hui. J'ai été victime de hackers. Je correspondais avec le Président de la République ce qui a permis aux hackers russes de *Sputnik* de fouiller mes comptes et mes mails, et de faire les montages qu'ils voulaient avant publication. Aujourd'hui, 500 000 Français sont victimes des hackers. Ne nous soumettons pas à de tels pillages ! Il suffit de prévoir une rémunération normale afin d'assurer un niveau de vie « décent » des élus, puisque tel est le terme consacré.

Pour conclure, souvenons bien que toute loi qui ne permettra pas aux parlementaires d'être indépendants, toute loi qui ne renforcera pas la séparation des pouvoirs sera une mauvaise loi ; ce sera une loi contre la République.

**Mme Typhanie Degois.** Je partage les réflexions que j'ai entendues sur l'IRFM et la réserve parlementaire. Je ne peux qu'interpeller mes collègues en leur demandant : quel député voulez-vous être ?

S'agissant du financement de la vie politique indispensable à la démocratie, vous proposez la création d'un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, et d'une banque de la démocratie. Comment ces deux très intéressantes institutions s'articuleront-elles ? Seront-elles plutôt subsidiaires ou complémentaires ?

**M. Rémy Rebeyrotte.** Il me semble que ce texte comporte un intrus : la réserve parlementaire. Cela explique que nous ayons beaucoup de mal à définir nos positions sur ce sujet. Tous les autres points abordés concernent des statuts à redéfinir, ceux du Président, du parlementaire, du candidat ou des collaborateurs. La réserve parlementaire est le seul sujet qui concerne nos moyens d'agir et, par voie de conséquence, la définition même de ce que nous voulons être. Selon la façon dont nous voyons le député de demain, il faudra réfléchir à son lien avec la circonscription, à la façon dont il pourra animer son territoire et aux moyens dont il disposera pour le faire. Il me semble que cette question devrait être mise entre parenthèses afin que nous puissions nous interroger sur ce que nous devenons, et sur notre action sur le terrain.

**Mme la garde des Sceaux.** À l'heure qu'il est, je ne peux évidemment pas répondre à l'ensemble de vos questions et observations. Nous les avons toutes notées avec précision, et je m'efforcerai de vous apporter des réponses.

Si vous le voulez bien je me contenterai d'évoquer deux questions précises et deux autres plus principales.

Monsieur Olivier Dussopt, vos observations relatives à l'articulation entre prise illégale d'intérêt et interdiction des emplois familiaux prévue par le projet de loi soulèvent des problèmes auxquelles nous n'avons peut-être pas totalement pensé. Je vous remercie car nous allons nous pencher sur ces sujets, et voir comment nous pouvons les traiter.

M. Xavier Breton et plusieurs d'entre vous ont fait remarquer que le projet de loi ne traitait pas des hauts fonctionnaires et du pantouflage. Nous avons essayé de présenter un texte clair et lisible : tout ne peut pas être dans tout. Par ailleurs, ces sujets ont été traités assez récemment par 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 loi « Sapin 2 ». Un registre numérique a été créé qui permet de vérifier les liens entre, d'une part, les représentants d'intérêts et, d'autre part, les membres du gouvernement, les parlementaires et les hauts

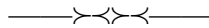
fonctionnaires. Cette loi mérite sans doute d'être complétée, mais je ne suis pas certaine que le projet que nous vous proposons soit le véhicule approprié pour le faire.

S'agissant des principes, j'affirme que nous sommes particulièrement attentifs à la séparation des pouvoirs et à l'autonomie des assemblées. Monsieur de Courson, vous évoquez les imprécisions relatives aux frais professionnels, mais si nous n'avons pas voulu faire figurer de définition dans le projet de loi, c'est que nous croyons qu'il appartient aux bureaux des Assemblées et au déontologue de se prononcer sur ces sujets.

On peut s'interroger sur la mission du député. Pour moi, elle est clairement fixée par la Constitution : il vote la loi, il contrôle le Gouvernement, et il évalue les politiques publiques. De mon point de vue, le député est l'élu de la Nation. Il est élu dans une circonscription, mais ce n'est pas l'élu de la circonscription : c'est l'élu de la Nation. (*Murmures.*) On peut être d'accord ou non, mais il s'agit de la conception républicaine des élus. C'est, selon moi, la vision logique de la construction de la République. Il en découle des conséquences qui figurent dans les projets qui vous sont soumis.

**M. Stéphane Mazars, président.** Madame la garde des Sceaux, nous vous remercions.

*La réunion s'achève à 18 heures 15.*





## Membres présents ou excusés

*Présents.* - Mme Caroline Abadie, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, M. Ugo Bernalicis, M. Jacques Bompard, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, M. Vincent Bru, Mme Émilie Chalas, M. Éric Ciotti, Mme Typhanie Degois, M. Éric Diard, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubre-Chirat, M. Olivier Dussopt, M. Christophe Euzet, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Isabelle Florennes, Mme Paula Forteza, M. Raphaël Gauvain, M. Philippe Gosselin, M. David Habib, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, M. Sébastien Huyghe, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Catherine Kamowski, M. Guillaume Larrivé, M. Philippe Latombe, Mme Alexandra Louis, M. Olivier Marleix, M. Jean-Louis Masson, M. Fabien Matras, M. Stéphane Mazars, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme Naïma Moutchou, Mme Danièle Obono, M. Didier Paris, M. Stéphane Peu, M. Jean-Pierre Pont, M. Éric Poulliat, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Robin Reda, M. Fabien Roussel, Mme Maina Sage, M. Raphaël Schellenberger, Mme Alice Thourot, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Manuel Valls, M. Arnaud Viala, Mme Laurence Vichnievsky, M. Cédric Villani, M. Guillaume Vuilletet, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Hélène Zannier

*Excusés.* - M. Philippe Dunoyer, M. Benjamin Griveaux, Mme Marie Guévenoux, M. Mansour Kamardine, Mme Marietta Karamanli, M. François de Rugy

*Assistaient également à la réunion.* - Mme Delphine Batho, Mme Aurore Bergé, M. Charles de Courson, M. Julien Dive, M. Philippe Gomès, M. Fabien Gouttefarde, M. Régis Juanico