

Un déontologue de l'Assemblée nationale, pour quoi faire?

L'exercice du pouvoir peut-il se passer du secret ? Dans son célèbre pamphlet *Le coup d'État permanent* publié en 1964, François Mitterrand dénonçait le manque de transparence, ce goût pour la rétention d'informations au sommet de l'État : « *quand les archives s'ouvriront à la curiosité des historiographes de la police secrète et des auteurs de films policiers, la V^e République leur fournira une pâture d'une abondance exceptionnelle. Il est vrai que ses dirigeants, à tour de rôle conspirateur ou ministres, n'ont pas cessé de montrer une dilection particulière pour le monde obscur des agents spéciaux, des spadassins affidés et des provocateurs* »¹.

On peut se demander si la transparence que François Mitterrand appelle de ses vœux est réellement souhaitable, ou même viable. La pratique du pouvoir, dans les faits, semble même rendre cette idée utopique. Les activités relevant de la Défense nationale comme certaines négociations diplomatiques ne peuvent sans doute pas être étalées sur la place publique sans risquer de compromettre leur réussite². Par ailleurs, pourquoi stigmatiser ainsi la V^e

¹ Ce jugement sans nuances peut faire sourire rétrospectivement : les deux septennats de François Mitterrand ont en effet été émaillés par de nombreuses affaires. Par ailleurs, on se souvient que Michel Rocard, qui fut Premier ministre de 1988 à 1991, déclara, au cours d'un entretien paru en novembre 1998 dans un numéro spécial de la Revue du Droit Public consacrée au cinquantenaire de la V^e République : « *Mon vrai problème, c'est que François Mitterrand n'était pas un honnête homme* ». Cette phrase fut abondamment commentée à l'époque.

On citera la tribune du journaliste Alain Duhamel publiée dans le journal Libération du 27 novembre 1998. Le journaliste écrit : « *Si Michel Rocard croit en conscience que François Mitterrand s'est enrichi frauduleusement, il devrait le dire et le prouver. S'il met en cause, en revanche, l'honnêteté politique de François Mitterrand, il fallait l'expliquer et argumenter* » avant de conclure : « *Dénoncer les «péchés du prince» est plus méritoire de son vivant qu'en interpellant son tombeau. François Mitterrand et Michel Rocard ne se sont jamais aimés, jamais compris, jamais estimés l'un l'autre. Le premier a entravé le destin du second, celui-ci se venge en atrophiant sa mémoire* ».

² Citons ici les propos de M. Hubert Védrine, ancien secrétaire général de l'Élysée de François Mitterrand, ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement de Lionel Jospin et spécialiste des relations internationales, à propos des révélations de Wikileaks : il considère que la transparence absolue en matière diplomatique est « *un handicap, une perte de temps et d'efficacité. La sécurité électronique sera renforcée. Les échanges véritables passeront par d'autres canaux. Dans ce cas, la publication des télégrammes n'a pas eu, au moins jusqu'ici, de graves conséquences. En outre, l'aspect Robin des Bois libertaire de cette mise en ligne de documents confidentiels peut plaire à certains. Mais, sur le principe, il n'y a pas de quoi se réjouir. De telles publications auraient pu faire avorter de délicats processus diplomatiques en cours. Par exemple au Proche-Orient, où la révélation prématurée de concessions envisagées déclencherait à coup sûr des réactions des extrémistes des deux bords. Si en leurs temps les ouvertures d'Henry Kissinger vis-à-vis de Pékin auraient été mises trop tôt sur la place publique, les faucons du Parti républicain et les lobbys pro-Taiwan les auraient tuées dans l'œuf. C'est valable à chaque fois que l'action diplomatique doit aller contre les croyances de son propre camp. C'est valable en politique, dans le monde des affaires et dans tant d'autres domaines. Il ne faut pas confondre déballage généralisé et transparence. Le nécessaire contrôle démocratique n'est pas condamné à*

République ? La nature du régime fondé en 1958 n'est pas en cause : la diplomatie parallèle, la police secrète, les intrigues florentines, ne sont pas apparues avec la V^e République. Elles existaient déjà sous l'Ancien régime. Elles constituent la trame de nombreux romans du XIX^{ème} siècle, il suffit pour s'en convaincre de lire Alexandre Dumas. Le cardinal de Richelieu, que cet auteur avait ainsi dépeint comme un manipulateur d'exception, affirmait par ailleurs : « *Il est normal qu'un ministre veille sur sa fortune en même temps que celle de l'État* »³. Le même cardinal disait préférer un ministre corrompu à un ministre incompetent, car l'incompétence d'un commis entache toutes ses réalisations, alors qu'un ministre corrompu est toujours capable de prendre par intermittence de bonnes décisions. Les Républiques précédentes ont eu également leur lot d'affaires et autres scandales financiers. On songe par exemple au scandale des décorations sous la III^e République qui conduit Jules Grévy, président de la République, à démissionner et aboutit à la création du délit de trafic d'influence en juillet 1889. On peut également mentionner l'affaire moins connue du trafic des piastres sous la IV^{ème} République.

La V^e République est sans doute le régime le plus démocratique de l'histoire constitutionnelle française. Ces dernières années, de nombreuses réformes sont intervenues pour moderniser les institutions et leur conférer un caractère plus démocratique. On peut mentionner à titre d'exemple l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ou plus récemment, l'interdiction du cumul des mandats adoptée le 22 janvier dernier par un vote à l'Assemblée nationale, cumul des mandats assimilé par le regretté professeur Carcassonne à « *l'institutionnalisation du conflit d'intérêts* »⁴. D'une façon plus confidentielle, en vertu d'une décision du Bureau du 6 avril 2011, l'Assemblée nationale s'est dotée d'un dispositif d'ensemble destiné à prévenir les conflits d'intérêts. On peut définir ces derniers comme des situations d'interférence entre les devoirs du député et un intérêt privé qui, par sa nature et son intensité, peuvent raisonnablement être regardées comme pouvant influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. Pour tenter de lutter contre ce risque, l'Assemblée nationale a créé la fonction de déontologue de l'Assemblée nationale.

prendre la forme d'un Big Brother électronique ou de règlement de comptes ! Ou alors, il nous faut renoncer à toute la conception des libertés organisées que nous développons depuis le XVIII^e siècle ».
« *Ne confondons pas déballage généralisé et transparence* », *Libération*, le 30 novembre 2010.

³ Cité par Martin HIRSCH, *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Paris, Stock, Collection Parti Pris, 2010, p.34.

⁴ G. CARCASSONNE, « *Le temps de la décision* », *Le Débat*, n°172, novembre – décembre 2012, p.39

La démocratie, du grec *démos* qui signifie « le peuple » et *arkhein*, « gouverner », est souvent définie par la formule d'Abraham Lincoln : le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple. Cette formule est d'ailleurs consacrée à l'article 2 de la Constitution du 4 octobre de 1958 en tant que principe de la République. Toutefois, pour le philosophe Alain, c'est commettre une erreur sur la démocratie que de penser qu'elle permet au peuple de gouverner. La démocratie accorde en réalité au peuple un pouvoir de regard et de jugement. « *Où est la démocratie, sinon dans ce troisième pouvoir que la science politique n'a point défini et que j'appelle le Contrôleur ?* », écrit Alain⁵. Le déontologue de l'Assemblée nationale exerce lui aussi une mission de « contrôleur », de gardien de la morale publique. La Constitution de 1958 a certes fortement encadré le Parlement pour éviter les dérives des régimes précédents mais elle n'en confie pas moins un rôle important à l'Assemblée nationale : celle-ci vote les lois conjointement avec le Sénat et elle contrôle l'action du Gouvernement. *Sed quis custodiet ipsos custodes ?* Mais qui garde les gardiens ? La multiplication de scandales politico-financiers a conduit à rendre d'une brûlante actualité cette question jadis posée par Juvénal. Il a été décidé de créer la fonction de déontologue de l'Assemblée nationale afin de pouvoir répondre à cette interrogation et restaurer la confiance entre les citoyens et leurs gouvernants. S'agit-il cependant d'une réponse satisfaisante ? Le déontologue de l'Assemblée est-il un contre-pouvoir, un « contrôleur » efficace, pour reprendre le vocabulaire d'Alain ?

Les institutions de 1958 portent la marque d'une volonté d'encadrer plus strictement l'action des assemblées. Mais cette plus grande autorité de l'exécutif n'est pas associée dans la tradition française d'un véritable contrôle de la moralité des représentants du peuple. Les origines de la création de la fonction de déontologue sont à chercher plutôt dans la pratique anglo-saxonne du pouvoir (I). Cependant, on peut raisonnablement douter de l'efficacité du déontologue tant il manque de pouvoirs pour prévenir les conflits d'intérêts. Par ailleurs, il se heurte à la réticence de la plupart des députés à changer non seulement leurs habitudes mais également à s'adapter à cette fonction nouvelle (II).

⁵ ALAIN, *Propos sur les pouvoirs*, Paris, Gallimard, Folio, 1985, p.214.

I) Aux origines de l'institution d'un déontologue de l'Assemblée nationale

Le déontologue exerce un pouvoir de surveillance de l'activité des parlementaires et doit prévenir, par son action, les situations de conflits d'intérêts, préoccupation nouvelle de nos responsables politiques (B), soucieux de restaurer la confiance de l'électeur mise à mal par la multiplication des scandales politico-financiers (A).

A) Une création répondant au besoin de restaurer la confiance du citoyen

Dans son célèbre ouvrage *De la démocratie en Amérique*, Alexis de Tocqueville avait analysé les dangers qui guettaient les régimes démocratiques. La démocratie, selon les termes utilisés par Tocqueville, peut conduire à « *une espèce d'oppression* » nouvelle. Il s'agit d'une servitude quelque peu particulière que Tocqueville tente de définir à défaut de pouvoir la nommer de manière satisfaisante. Cette forme inédite de despotisme, cette « douce tyrannie » pourrait-on dire, ne brise pas les volontés mais les amollit pour mieux les plier et les diriger et finir par transformer les hommes « *en un troupeau d'animaux timides et industriels, dont le gouvernement est le berger* ». Tocqueville établit une comparaison et indique qu'« *il ressemblerait à la puissance paternelle si, comme elle, il avait pour objet de préparer les hommes à l'âge viril ; mais il ne cherche, au contraire, à les fixer irrévocablement dans l'enfance* ». « *Dans ce système, poursuit-il, les citoyens sortent un moment de la dépendance pour indiquer leur maître, et y rentrent* »⁶. Mais il avait esquissé un autre danger pour la démocratie, celui de la corruption qui amène les gouvernés à se détourner de leurs gouvernants. Il établissait une comparaison entre l'aristocratie et la démocratie et considérait que le risque de corruption était plus grand dans cette dernière car, « *dans les gouvernements aristocratiques, les hommes qui arrivent aux affaires sont des gens riches qui ne désirent que du pouvoir. Dans les démocraties, les hommes d'État sont pauvres et ont leur fortune à faire. Il s'ensuit que dans les États aristocratiques, les gouvernements sont peu accessibles à la corruption et n'ont qu'un goût très modéré pour l'argent, tandis que le contraire arrive chez les peuples démocratiques* »⁷.

⁶ A. de TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, tome II, Paris, Gallimard, Folio Histoire, n°13, 2012, pp. 434-435.

⁷ *Ibid.* p.331.

Les citoyens semblent aujourd'hui profondément désabusés par la multiplication des scandales politico-financiers de ces dernières années. Dans les régimes autoritaires, la question de l'intégrité morale des gouvernants ne se pose pas, le peuple sait pertinemment qu'il est gouverné par une nomenklatura dont le principal souci est de s'enrichir par tous les moyens, moyens que lui fournit l'exercice du pouvoir. Mais dans une démocratie, il en va autrement et la question de la moralité du personnel politique est légitime. Il n'est peut-être pas inutile de rappeler ici les propos du général de Gaulle prononcés à Bayeux le 16 juin 1946 : « [...] *les pouvoirs publics ne valent en fait et en droit que s'ils s'accordent avec l'intérêt supérieur du pays, s'ils reposent sur l'adhésion confiante des citoyens. En matière d'institutions, bâtir sur autre chose, ce serait bâtir sur du sable. Ce serait risquer de voir l'édifice crouler une fois de plus à l'occasion d'une de ces crises auxquelles, par la nature des choses, notre pays se trouve si souvent exposé* ». La nécessaire confiance entre les gouvernés et les gouvernants, qui ne sont plus des maîtres, comme dans un régime autoritaire, mais des représentants, est le principal soubassement de la démocratie. Que cette confiance s'étirole et disparaisse parce que le peuple ne se reconnaît plus dans ses dirigeants et l'édifice s'écroule. L'effondrement peut être instantané, il s'agit alors d'une révolution, mais il peut également être accompagné et n'entraîner qu'un simple aménagement de régime, comme ce fut le cas en 1958 avec le passage de la IV^e à la V^e République. L'effondrement peut également se produire pierre par pierre, de manière imperceptible au début avant que la rupture des équilibres n'entraîne la chute de la construction à grand fracas.

Aujourd'hui, les fondations de l'édifice mis sur pied en 1958 paraissent solides. La V^e République a atteint puis dépassé paisiblement le demi-siècle d'existence. Elle se distingue de ce seul fait de la vingtaine de régimes qui l'ont précédée. Elle a su conférer à la France la stabilité tant recherchée. Pourtant, si la structure semble intacte, la charpente grince : « *les sondages montrent que les politiques sont massivement perçus comme "plutôt corrompus"* », écrit M. Pierre Lascoumes dans son ouvrage *Une démocratie corrompible*. En effet, dans les années 1980, un tiers de la population considérait les hommes politiques comme « *plutôt corrompus* » ; la proportion s'élève à plus de 50% dans les années 1990 pour atteindre 65% dans les années 2000 et 72% en 2013⁸. Ainsi, deux citoyens sur trois n'ont plus confiance

⁸ P. LASCOUMES, *Une démocratie corrompible, Arrangements, favoritisme et conflits d'intérêts*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2011, p. 8.

Voir également : <http://www.transparency-france.org/>

dans ceux qui les représentent. Ces mêmes citoyens expriment régulièrement leur désarroi en se réfugiant au moment des élections dans l'abstention ou en votant pour les extrêmes. Les élections contemporaines ont par ailleurs changé de signification. Elles sont désormais moins des choix d'orientation que des jugements sur le passé, comme le fait justement remarquer M. Pierre Rosanvallon qui évoque l'apparition d'une « *démocratie de sanction* »⁹. Il ne s'agit plus de distinguer et sélectionner des candidats mais de procéder à des éliminations : les élections sont devenues des désélections.

Les premières lignes du rapport de la commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique présidée par M. Lionel Jospin constatent également l'installation insidieuse d'une société de défiance : « *La République, parce qu'elle repose sur l'adhésion à un ensemble de valeurs collectives fondamentales et sur la confiance des citoyens dans leurs institutions, doit prendre en compte les exigences nouvelles de la société, pour prévenir le risque d'une remise en cause du contrat social et éviter que les citoyens ne se détournent de la vie démocratique. Un tel risque existe aujourd'hui car notre démocratie traverse une crise de confiance* ».

Les responsables politiques contemporains ont pu tenter par des réformes de répondre à ce danger. On songe aux récentes lois relatives à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 suite à l'affaire Cahuzac. Trois ans plus tôt, l'essai de Martin Hirsch *Pour en finir avec les conflits d'intérêts* avait précipité la constitution d'une commission placée sous l'autorité du vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, commission dite de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. Par lettre de mission du 8 septembre 2010, le président de la République avait demandé à la commission de « *déterminer, pour ce qui concerne les membres du Gouvernement, les responsables d'établissements publics et des entreprises publiques, et en tant que de besoin, les hauts fonctionnaires, les règles de fond, de procédure ou de comportement* » les plus à même de prévenir les conflits d'intérêts.

Cette préoccupation n'est pas restée étrangère à l'institution parlementaire. Souvent critiqué pour son conservatisme, le Sénat s'est ainsi doté un an plus tôt d'une instance de déontologie. En effet, il existe depuis le 25 novembre 2009 un comité de déontologie composé d'un sénateur par groupe politique qui statue sur saisine du bureau ou du président du Sénat. La solution retenue par le Sénat n'est pas satisfaisante : comme l'indique le Sénateur Alain Anziani, « *seule une autorité indépendante évitera la critique d'une assemblée*

⁹ P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie*, Paris, Seuil, collection points, 2014, p. 175.

autoprotectrice »¹⁰. Il est sans doute difficile de sortir de l'entre-soi et la solution retenue par l'Assemblée nationale qui, par une décision de son bureau du 6 avril 2011, a choisi de nommer un déontologue hors de ses membres pour une durée de cinq ans non renouvelable, mérite en cela d'être saluée. Ce nouveau personnage doit prévenir au sein de l'Assemblée nationale les conflits d'intérêts.

Si la prise de conscience en France de l'existence de conflits d'intérêts et de la nécessité de se doter de dispositifs susceptibles de les prévenir est récente, il convient de rappeler que la lutte contre les conflits d'intérêts est étrangère à la tradition française.

B) Une création étrangère à la tradition française

L'organisation non-gouvernementale Transparency International, qui publie chaque année son indice de perception de la corruption dans le secteur public et classe les États selon le degré de corruption, tend à démontrer que le jugement sévère d'une majorité de nos concitoyens à l'égard de sa classe politique n'est pas une simple vue de l'esprit. En 2013, la France occupe la 22^{ème} place du classement sur 175 États. Les dernières places sont occupées par l'Afghanistan, la Corée du Nord et la Somalie qui sont donc pour Transparency International les pays les plus corrompus au monde. La France est cependant loin derrière le Danemark, la Nouvelle-Zélande, la Finlande, la Norvège et la Suède qui occupent les premières places de ce classement. La France est également devancée par l'Allemagne, la Grande Bretagne et les États-Unis.

Analysant le classement réalisé par l'organisation non-gouvernementale Transparency International en 1995, année de la publication de son essai, Peyrefitte constatait par ailleurs que parmi les treize premiers, un seul était issu d'une nation à prédominance catholique : l'Irlande. Il salua la plus grande transparence des pays réformés et regretta le goût plus prononcé pour le secret et la dissimulation des nations latines, comme la France qui occupait alors la 15^{ème} place du classement.

Certes, la transparence prônée par certains États majoritairement protestants conduit parfois à des excès. La frontière est mince entre morale et rigorisme. On se souvient par exemple que le

¹⁰ A. ANZIANI, « *La déontologie, condition du renouveau du Parlement* », Pouvoirs, 2013, n°146, p.102.

puritanisme anglo-saxon a failli pousser le 42^{ème} président des États-Unis Bill Clinton à la démission, entraîné sur la pente fatale d'une procédure d'Impeachment pour parjure et obstruction à la justice, pour une affaire banale relevant de la vie privée. Mais on doit cependant reconnaître que la déontologie des responsables publics ou administratifs est sans doute plus développée aux Etats-Unis et dans les pays occidentaux de tradition protestante que dans les sociétés méditerranéennes.

En France, l'inquiétude déontologique est une préoccupation plutôt récente. La paternité de ce concept anglo-saxon revient au philosophe utilitariste Jeremy Bentham. Le mot est dérivé de deux mots grecs, *deontos*, ce qui est convenable, et de *logos*, la connaissance. Autrement dit, la déontologie correspond à la connaissance de ce qui est juste et convenable. On peut noter qu'elle n'apparaît pas dans le rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le Doyen Vedel, remis au Président de la République en 1993. En 2002, la Commission présidée par M. Pierre Avril ne traitait que du statut pénal du chef de l'État, conformément à la lettre de mission que lui avait confiée M. Jacques Chirac. Nulle trace de propos relatifs à la déontologie ou à la prévention des conflits d'intérêts dans les travaux du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par M. Édouard Balladur, datant de 2007. Force est de constater que la déontologie était jusqu'à récemment une préoccupation relevant des professions réglementées comme celles d'avocat ou de médecin. Les travaux de la Commission pour la prévention des conflits d'intérêts présidée par M. Jean-Marc Sauvé puis le rapport Jospin en 2010 et 2012 ont introduit les questions de déontologie en politique.

Selon M. Martin Hirsch, « *il y a deux conceptions du conflit d'intérêts. La conception française et celle de presque tous les autres pays et de toutes les organisations internationales* ». Il explique que « *Dans la conception française, juridique et politique, le conflit d'intérêts lui-même n'est ni un délit, pour le code pénal, ni une faute, du point de vue politique et administratif. Le conflit d'intérêts n'est pas mentionné dans le code pénal. Les délits qui existent sont la prise illégale d'intérêts, le délit de favoritisme, ou la corruption. En d'autres termes, il faut avoir consommé pour être condamnable* »¹¹. Dans la plupart des autres pays, la faute ne commence pas lorsque le conflit d'intérêts s'est concrétisé et se traduit en

¹¹ M. HIRSCH, *op. cit.*, pp.34-35.

prise illégale d'intérêt, mais dès que l'élu, le responsable public, se retrouve en situation de devoir concilier des intérêts contradictoires.

Ce nouvel impératif de vertu et de transparence peut agacer certains. Guy Carcassonne écrivait en ce sens : « *Le voile était pudique. Il est devenu indécent. Où rien ne devait troubler le regard, rien ne doit plus l'entraver. La transparence l'exige. Il suffit qu'elle veuille pour que l'on doive. Hommes ou procédures, c'est tout un, il leur faut céder. Qui se veut respectable se doit d'être transparent. Autre retournement puisqu'il fut un temps où être jugé transparent était fort peu flatteur quand, désormais, c'est accuser quelqu'un de ne pas l'être qui est lui faire injure. La discrétion est suspecte, la pudeur malade, l'opacité illégitime, le secret monstrueux. Vivement que disparaissent les rideaux des fenêtres* »¹².

La transparence absolue n'est évidemment pas souhaitable. Elle serait même dangereuse : ce sont les régimes totalitaires qui prônent la transparence absolue et désirent tout voir et tout savoir pour mieux contrôler les individus et resserrer l'emprise de l'Etat sur la société. Nous en sommes loin. Il ne faut pas se tromper de sujet : le danger n'est certainement pas à l'heure actuelle l'émergence d'une dictature de la transparence mais la suspicion généralisée à l'égard de la classe politique traduite par l'exclamation poujadiste « Tous corrompus ! Tous pourris ! ». L'Union européenne a publié en février dernier son dernier Eurobaromètre, enquête biannuelle sur la perception de la corruption au sein États membres. Les chiffres sont éloquentes et, précision importante, les sondages ont été effectués de février à mars 2013, c'est-à-dire avant l'affaire Cahuzac : 51% des Français pensent que la corruption a augmenté dans les trois dernières années (+6% depuis la précédente enquête de 2011) et 68% estiment qu'elle est répandue dans le pays. 70% considèrent que les partis politiques français sont

¹² G. CARCASSONNE, « *Le trouble de la transparence* », Pouvoirs, 2001, n°97, p. 17.

Régis Debray se moque quant à lui de ceux qui souhaitent voir la France s'inspirer davantage des démocraties modèles de l'Europe du Nord : « *Sonnant la sortie de l'ère gothique du commandement et des hiérarchies, nos Rouletabille de la frugalité brandissaient en exemple la Présidence finlandaise, où chaque petit four affiche son prix, où madame la Présidente laisse filmer ses appartements, sa salle de bain, ses factures. "Ici aucun tabou". "La transparence règne". "Le pays le moins corrompu du monde" nous est chanté comme un nec plus ultra. La politique y vit modestement, à claire-voie, sans ambition historique déplacée. Chacun connaît les responsabilités internationales de la Finlande, l'obligation qu'a sa Présidente de voyager un peu partout et de recevoir à Helsinki tous les Grands de ce monde, avec les dépenses afférentes [...]* ».

R. DEBRAY, *L'obscénité démocratique*, Paris, Flammarion, Café Voltaire, 2007, p. 51.

corrompus. 19% seulement jugent que la transparence et le contrôle du financement des partis politiques sont suffisants. Doit-on s'en satisfaire ? N'est-il pas, au contraire, nécessaire de parvenir à inverser la tendance ? On peut se demander dans quelle mesure la classe politique fait sienne cette inquiétude. La fonction de déontologue suffit-elle à lutter contre la désaffection des citoyens envers les élus ?

La Constitution de 1958 protège ses parlementaires. L'article 26 de la Constitution dispose en ce sens qu' « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ». L'article 27 de la Constitution rappelle quant à lui que « *Tout mandat impératif est nul* ». L'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse interdit de poursuivre les discours tenus au sein de l'une des deux assemblées ou les rapports publiés par ces dernières. Les parlementaires sont libres. Cette liberté est une garantie de la démocratie. Elle ne doit cependant pas être utilisée à de mauvaises fins, comme protection pour couvrir des activités illégales ou à la limite de la légalité.

De nombreux États ont fait le choix de légiférer pour prévenir les risques de conflits d'intérêts. La Suède a par exemple adopté une réglementation efficace mais peu contraignante en la matière. Le dispositif adopté est en effet fondé sur le principe de la responsabilité individuelle, privilégiant le respect de bonnes pratiques et le contrôle mutuel. L'Administrative Productive Act de 1986 s'applique à tous les membres de l'administration disposant d'un quelconque pouvoir de décision. Une déclaration exhaustive d'intérêts et de patrimoine est ainsi obligatoire, et son degré de détail varie en fonction de l'importance du poste concerné. Du côté du personnel politique et plus particulièrement des parlementaires, la prévention des conflits d'intérêts repose sur un contrôle mutuel des parlementaires ainsi que le rôle actif de la presse. Les journalistes ont accès légalement à un grand nombre de renseignements administratifs et peuvent vérifier les informations présentées dans les déclarations d'intérêts des parlementaires, déclarations non obligatoires mais auxquelles se conforment l'immense majorité d'entre eux sous la pression de leurs partis politiques¹³.

¹³ Il faut savoir que la première loi sur la liberté de la presse est suédoise et date de 1766. La loi ne se contentait de proclamer la liberté de ceux qui font profession d'informer ou d'exprimer des opinions, elle instituait dans le même temps le droit pour chacun de consulter et de publier tout acte et mémoire administratif détenu par les autorités car, pour l'un des principaux instigateurs de cette loi, Anders Nordencrantz (1697-1772), si le responsable public, le fonctionnaire, n'est responsable que devant le despote dans un régime autoritaire, cela ne doit pas être le cas dans les gouvernements libres.

Cité par E.PLENEL, *Le droit de savoir*, Paris, Seuil, collection Points, 2014, p.61.

Suite à plusieurs scandales politico-financiers, le Royaume-Uni et les États-Unis sont également intervenus pour prévenir les conflits d'intérêts. Ces deux États prévoient tous deux depuis quelques années maintenant un code de conduite qui engage les parlementaires à se conduire de manière qui sied à leur qualité de responsables politiques. Le Royaume-Uni a créé en 1995 la fonction de « Parliamentary Commissioner for standards », soit l'équivalent du déontologue français pour la Chambre des Communes. Certes, ces codes de conduite disposent d'une force contraignante limitée pour enrayer la corruption. Leur dessein est simplement d'aider les parlementaires à adopter une conduite irréprochable, censément conforme à ce que les citoyens sont en droit d'attendre de leur part. La mesure est d'ordre préventif, et a pour but, d'« éduquer » les parlementaires. En matière de prévention, on peut mentionner le travail de la Commission de la Chambre des Représentants aux États-Unis. Cette commission chargée des normes de bonne conduite veille au bon comportement des siens et une bonne partie son activité consiste à répondre aux questions des membres et du personnel de la Chambre par téléphone, par courrier électronique ou en personne. Ainsi, la commission a tenu à préciser le comportement du représentant en matière de cadeau. Les membres de la Chambre des Représentants peuvent accepter des cadeaux d'une valeur ne devant pas excéder 50\$. La commission a indiqué que les membres de la Chambre des Représentants ainsi que le personnel n'avaient pas le droit de s'engager dans une opération de rachat, pratique consistant à accepter un cadeau d'une valeur supérieure à 50\$ et de payer la différence. Pour clarifier la règle, une note de la commission à l'attention des Représentants expose des exemples et suggère ainsi d'éviter des comportements qui jetteraient le discrédit sur l'institution : la note indique ainsi à titre d'exemple qu'un membre de la Chambre invité au restaurant par le chef d'entreprise ne peut commander un repas cher et payer à son hôte la différence entre la somme de 49.99\$ et le montant exact de la facture des plats et des boissons qu'il a consommés. Si la facture dépasse 49.99\$, il devra régler la totalité de la note.

Ces règles d'éthique s'accompagnent toutefois de quelques obligations pour les représentants. Ainsi, en matière de déclaration de patrimoine, les membres de la Chambre des Communes au sont tenus de déclarer chaque année tous les intérêts financiers. Cela inclut les postes d'administrateur dans des sociétés, les revenus au titre des fonctions occupées en dehors du Parlement, les clients, parrainages, les sources de financement des élections, les voyages à

l'étranger, les terrains, propriétés ainsi que les titres ou actions d'une valeur supérieure à 1% du capital actions émis¹⁴. Les déclarations de patrimoine sont rendues publiques.

La plupart des règles relatives à la déontologie ne sont donc pas conçues comme des règles coercitives. Il s'agit davantage de directives pour promouvoir un comportement honorable chez l'élu. M. le Professeur Gicquel, premier déontologue de l'Assemblée nationale, définissait son rôle comme celui d'un « *confesseur laïc* » des parlementaires.

II) Le déontologue de l'Assemblée nationale, « *un confesseur laïc* » des parlementaires

Dans son ouvrage *La vérité guidait leur pas*, Pierre Mendès France écrit ainsi que la démocratie « *est beaucoup plus que la pratique des élections et le gouvernement de la majorité : c'est un type de mœurs, de vertu, de scrupule, de sens civique, de respect de l'adversaire ; c'est un code moral* »¹⁵. Si la fonction de déontologue s'apparente à celle d'« *un confesseur laïc* », gardien vigilant de la morale républicaine (A), il faut néanmoins constater que les députés ne se bousculent pas au confessionnal (B).

A) Le gardien de la morale

Depuis une décision du Bureau du 6 avril 2011, l'Assemblée nationale est dotée d'un dispositif d'ensemble destiné à prévenir les conflits d'intérêts. Un code de déontologie a été adopté, qui énumère les principes que les députés doivent respecter au cours de leur mandat. Après un court préambule qui s'appuie sur la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et la Constitution de 1958, le code de déontologie prévoit six articles, chacun d'entre eux est identifié par un titre.

Ainsi, l'article 1^{er} intitulé « L'intérêt général » dispose que « *Les députés doivent agir dans le seul intérêt de la nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches* ». Il est surprenant que le bureau de l'Assemblée nationale ait senti le besoin de rappeler ce principe fondamental, raison d'être de la démocratie. Cela pourrait se comprendre

¹⁴ Source : www.ndi.org

¹⁵ Cité par E.PLENEL, *op.cit.*, p.39.

dans un État qui ferait pour la première fois l'expérience de la démocratie après de longues années passées sous le joug d'un régime autoritaire. Toutefois, dans le cas d'une démocratie ancienne comme la France, on peut légitimement s'interroger sur le bien-fondé d'une telle assertion. Dans son ouvrage *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, M. Martin Hirsch revient cependant sur un épisode édifiant : élève à l'École Nationale d'Administration, dont sont issus trois Présidents de la République et sept Premiers ministres sous la V^e République, il se souvient que l'épreuve de gestion consistait à se mettre dans la peau du Docteur Garretta, qui était à l'époque à la fois directeur du Centre National de Transfusion Sanguine (ci-après CNTS), établissement public administratif, mais aussi administrateur et actionnaire d'une société commerciale fournissant des produits sanguins et du matériel médical au CNTS. L'épreuve proposait aux élèves de se placer en situation de conflits d'intérêts et de le gérer au mieux. Les notions d'éthique et de gratuité étaient les contraintes, l'objectif était de faire fructifier une structure à but lucratif, sans que son caractère lucratif ne soit trop apparent. Le Docteur Garretta fut ultérieurement le principal condamné dans l'affaire du sang contaminé ; mais lorsque Martin Hirsch faisait sa formation au sein de la prestigieuse école, dans la promotion Jean Monnet, il était un modèle et attirait des personnalités à la réputation irréprochable dans son conseil de surveillance. « *Résultat, écrit Martin Hirsch, on apprendait aux élèves à maximiser un conflit d'intérêts* »¹⁶. La nécessité de rappeler aux députés qu'ils doivent agir dans l'intérêt général apparaît plus nettement à la lumière de cette anecdote.

L'article 2 a pour titre « L'indépendance » et dispose qu' « *En aucun cas, les députés ne doivent se trouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui pourrait les détourner du respect de leurs devoirs tels qu'énoncés dans le présent code* ». L'article 3 relatif à « L'objectivité » rappelle que « *Les députés ne peuvent intervenir dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne* ». L'article 4 intitulé « La responsabilité », indique que « *Les députés doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actions aux citoyens qu'ils représentent. A cette fin, les députés doivent agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat* ». L'article 5 relatif à la probité prévoit que « *Les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général* ». Enfin, le dernier article concerne l'exemplarité et dispose que « *Chaque député doit promouvoir, dans l'exercice de*

¹⁶ M. HIRSCH, *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Paris, Stock, Collection Parti Pris, 2010, pp. 56-57.

son mandat, les principes énoncés dans le présent code ». Outre l'édiction de ce code de déontologie, a été prévue la remise en début de mandat d'une déclaration d'intérêts, ainsi que l'institution d'un déontologue au sein de l'Assemblée nationale, chargé de recevoir les déclarations d'intérêts, de conseiller les députés sur toute situation délicate et d'alerter le Bureau en cas de manquement aux règles de déontologie. Avec ce code de déontologie, l'Assemblée nationale rejoint les Parlements, notamment américain et britannique, en édictant des règles de bonne conduite destinées à refonder les liens entre élus et citoyens. La Décision du Bureau du 6 avril 2011 prévoit que le Déontologue est nommé, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale, par un vote favorable des 3/5ème des membres du Bureau, après avoir au préalable recueilli l'avis d'au moins un Président d'un groupe de l'opposition. La décision du Bureau du 6 avril 2011 prévoit que les députés sont astreints à trois obligations de déclaration :

- La déclaration d'intérêts, adressée par la Déontologue, doit faire état des intérêts professionnels, passés ou présents, ainsi que d'éventuelles participations financières dans le capital de sociétés. Le Bureau a souhaité également que soit prise en compte la sphère d'intervention de l'entourage du député ; néanmoins, seule doit être mentionnée leur activité professionnelle. Cette déclaration d'intérêts doit également être actualisée au cours de la législature en informant la Déontologue par écrit, de toute modification substantielle de situation ou de celle de l'entourage ;

- Les présents d'une valeur supérieure à 150 € ; il ne s'agit pas de déclarer tous les présents et cadeaux que reçoivent les députés, mais seulement ceux susceptibles de créer une situation de conflit d'intérêts ;

- Les voyages financés par une personne physique ou morale, autre que l'Assemblée nationale.

Ces déclarations doivent être adressées au Déontologue. En cas de soupçon, ce dernier adresse au député concerné les préconisations qui lui permettront de se mettre en conformité avec des devoirs. Si le député conteste avoir manqué à ses devoirs ou ne souhaite pas suivre les recommandations du déontologue, celui-ci pourra saisir le président de l'Assemblée nationale qui doit à son tour saisir le Bureau de l'Assemblée nationale afin que celui-ci statue, dans les deux mois, sur ce manquement. Le député concerné peut demander à être auditionné par le Bureau. Si le Bureau constate le manquement, il rend publiques ses conclusions et en informe

le député qui devra prendre toutes ses dispositions pour se conformer à ses devoirs. C'est ce que l'on désigne dans les pays anglo-saxons par la formule « Blame and Shame » que l'on peut traduire par blâmer et faire honte. Le déontologue joue le rôle de gardien vigilant de la morale républicaine, de lanceur d'alerte. La publicité qui sera faite du manquement de l'élu peut nuire à ce dernier et empêcher peut-être qu'au terme de son mandat, s'il décide de se représenter sa réélection. Toutefois, comme le fait remarquer M. Marc Deschamps, « *un calcul et un arbitrage pourrait dès lors être effectués par un député peu scrupuleux et/ou en fin de carrière politique qui consisterait à user, pour la suite de son mandat, d'autant plus du conflit d'intérêts qu'il sait qu'il ne se représentera pas ou qu'il ne pourra pas être réélu. Le problème est d'autant moins improbable qu'il semble que les principales sources de conflits d'intérêts qui touchent les députés renvoient en fait institutionnellement, sauf quelques cas particuliers, aux questions liées au statut de l'élu, à l'évaluation de ses activités et à sa rémunération* »¹⁷.

Le déontologue ne dispose donc d'aucun pouvoir de sanction. Il possède une autorité fragile, inexistante diraient certains commentateurs acerbes et son existence est à ce jour mal assurée.

B) Une existence mal assurée

Le déontologue de l'Assemblée nationale se retrouve dans une situation pour le moins délicate. Il s'agit tout d'abord d'une institution sans réel enracinement dans la tradition constitutionnelle française. On se souvient que le Conseil constitutionnel était précisément dans cette situation en 1958. Le parallèle entre le déontologue et le Conseil constitutionnel n'est d'ailleurs pas inintéressant. Tous deux sont des créations *ex nihilo*. De plus, tous deux sont nés dans une certaine indifférence voire un certain mépris. Toute l'histoire politique, depuis 1789, témoignait de l'hostilité de la France à l'égard de la création d'un organe spécial chargé de contrôler la constitutionnalité des lois. François Mitterrand avait raillé dans son essai *Le Coup d'État permanent* cette « *Cour suprême de musée Grévin* », « *ce chapeau dérisoire d'une dérisoire démocratie* », « *qui n'a jamais eu d'autre utilité que de servir de garçon de courses au général de Gaulle* »¹⁸. L'existence du Conseil constitutionnel en 1958

¹⁷ M. DESCHAMPS, ATER en Sciences économiques à l'Université de Nancy 2, « *Quand la déontologie fait son entrée officielle à l'Assemblée nationale, des questions juridiques et institutionnelles surgissent* », fichier PDF disponible en libre accès sur Internet.

¹⁸ F. MITTERRAND, *Le coup d'État permanent*, Paris, Les Belles Lettres, le goût des idées, 2010, p.130.

était donc mal assurée à sa naissance. Peu de commentateurs s'attendaient à ce que cet organe prenne l'importance qu'on lui connaît aujourd'hui sous la V^e République. Incontestablement, le Conseil Constitutionnel n'est pas aujourd'hui ce qu'il devait être pour ses fondateurs. Il est même la figure inversée de leur intention, le gardien de la Constitution et défenseur des droits et libertés des citoyens plus que l'arbitre des conflits de compétence entre les organes de l'État.

Le déontologue de l'Assemblée nationale peut-il emprunter le chemin ouvert par le Conseil constitutionnel ? Ce dernier avait tout d'abord cherché à exister puis, avec une certaine hardiesse, il est parvenu à sortir du rôle secondaire dans lequel il avait été pensé. C'est d'autant plus remarquable que les institutions bénéficient généralement d'une légitimité – historique ou démocratique- pour appuyer leur revendication du pouvoir. Or, tel n'a pas été le cas du Conseil constitutionnel. Les juges de la rue Montpensier ont simplement attendu le moment opportun pour sortir de l'ombre, en rendant une décision pleine d'audace, le 16 juillet 1971 dite de « Liberté d'association ». Plusieurs éléments concouraient à une telle innovation. Le général de Gaulle considéré comme le père de la Constitution - ses détracteurs estimaient qu'il avait fait élaborer une Constitution taillée « sur mesure » pour le rôle qu'il se destinait- est décédé quelques mois plus tôt. La présidence de Pompidou n'inspire pas autant de craintes. La loi mise en cause porte sur un sujet qui n'est pas mineur : la liberté d'association. Le Conseil Constitutionnel était presque assuré de pouvoir compter sur le soutien de tous ceux qui, jusque là réticents envers lui, était opposés à cette loi qu'ils jugeaient liberticide. Ces considérations n'ont pas pour objet de réduire la force propre du raisonnement du Conseil constitutionnel mais tendent à démontrer que les grandes décisions sont souvent le produit de circonstances particulières où se mêlent contraintes juridiques et politiques.

Toutefois, le déontologue de l'Assemblée nationale peut-il sérieusement rêver d'un avenir similaire à celui du Conseil constitutionnel ? Est-il possible que le déontologue puisse devenir un réel contre-pouvoir ? On peut raisonnablement en douter. Il ne dispose pas d'un pouvoir de décision semblable à celui du Conseil dont les décisions, faut-il le rappeler, bénéficie de l'autorité de la chose jugée. Il est fort improbable qu'il puisse se saisir d'une question ou d'un manquement à la déontologie pour assurer son existence et s'imposer durablement dans le paysage institutionnel français.

En outre, le déontologue se trouve en concurrence avec une autorité administrative indépendante, la Commission pour la transparence financière de la vie politique devenue la Haute autorité pour la transparence de la vie publique avec la loi relative à la transparence de la vie politique du 11 octobre 2013. Ses membres sont au nombre de neuf, comme le Conseil constitutionnel : le président de la Haute autorité est nommé par décret par le président de la République conformément aux dispositions de l'article 13 de la Constitution. Il s'agit de M. Jean-Louis Nadal, ancien magistrat. La Haute autorité comprend également deux conseillers d'État, élus par le Conseil d'État, deux conseillers à la Cour de cassation, élus par celle-ci, ainsi que deux conseillers à la Cour des comptes élus par la chambre du Conseil et deux personnalités qualifiées nommées respectivement par le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat. Leur mandat est de six ans non-renouvelable. Elle est chargée de recevoir, vérifier et publier les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts. Contrairement au déontologue, son rayon d'action est plus grand puisqu'elle est compétente pour recevoir et contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres du Gouvernement, des députés et des sénateurs ; doivent également adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions, entre autres, les représentants français au Parlement européen, les titulaires d'une fonction de président de conseil régional, les conseillers régionaux, les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République, les collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat ou les maires d'une commune de plus de 20 000 habitants.

Enfin, le premier déontologue a été remercié de manière quelque peu cavalière après l'arrivée de M. François Hollande au pouvoir après seulement un an. Le 10 octobre 2012, Noëlle Lenoir a en effet été nommée déontologue, sur proposition de M. Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale, à l'unanimité des membres du Bureau, et avec l'accord des présidents des groupes d'opposition. On rappellera pour l'anecdote que l'actuel président de l'Assemblée nationale s'opposera quelques mois plus tard au président de la République à propos de la publication des déclarations de patrimoine et l'interdiction de cumuler les mandats parlementaires¹⁹. Il y a quelques semaines, Mme Noëlle Lenoir a fait part de sa frustration et décidé de céder sa place de déontologue un an et demi seulement après son

¹⁹ « La transparence risque de subir la suspicion », *Le Monde* du 11 avril 2013.

entrée en fonction²⁰. Les parlementaires ont semble-t-il, considéré comme inquisitoriale l'introduction de ce nouveau personnage, mettant en garde le citoyen contre une dérive vers une « démocratie paparazzi »²¹, si bien que l'on peut nourrir quelques doutes sur l'avenir de la fonction de déontologue.

Raphaël Rodrigues

Doctorant à l'Université Lumière Lyon2

ATER à l'Université Jean Monnet de Saint-Etienne

²⁰ Elle a notamment regretté l'absence de transparence des élus sur les cadeaux qu'ils reçoivent au cours de leur mandat : *« j'ai l'exemple d'une délégation de députés partie à l'étranger. Un seul a signalé avoir reçu en cadeau une serviette Hermès. Mais il ne devait pas être le seul... »*

²¹ L'expression est de M. Bartolone. Le citoyen a compris le message envoyé par le président de l'Assemblée nationale. S'il prend moins souvent le chemin des urnes lors des élections, il exprime son engagement politique, soucieux que la publicité devienne la règle et le secret l'exception au sommet de l'État. C'est ce phénomène que M. le professeur Rosanvallon appelle la contre-démocratie, c'est-à-dire l'organisation de la défiance que suscite désormais la démocratie électorale représentative. Le terme de contre-démocratie est ambigu ; il laisse entendre que cette organisation de la défiance se situe en dehors de la démocratie, en opposition à cette dernière. En réalité, *« cette contre-démocratie n'est pas le contraire de la démocratie ; c'est plutôt la forme de démocratie qui conforte l'autre, sur le mode d'un arc-boutant, la démocratie des pouvoirs indirects disséminées dans le corps social, la démocratie permanente de la défiance face à la démocratie épisodique de la légitimité électorale »*. On assiste ainsi ces dernières années à l'émergence du peuple-surveillant au côté du peuple-électeur et il possède avec Internet l'outil parfait pour mettre en œuvre cette démocratie de la surveillance.
P.ROSANVALLON, *op. cit.*, p.15.