

M. LEBRETON Hervé  
Président de l'Association pour une démocratie directe  
BP 9, 47360 PRAYSSAS  
asso@pour-une-democratie-directe.fr  
tél : 07.822.866.86

Monsieur le Président de la République  
Palais de l'Elysée  
55 rue du Faubourg Saint-Honoré  
75008 PARIS

**Objet :** Participation de l'Association pour une démocratie directe à la « moralisation de la vie publique »

Monsieur le Président de la République,

### **De nombreuses dérives constatées par l'Association pour une démocratie directe**

J'ai l'honneur de présider l'Association pour une démocratie directe dont les travaux ont été reconnus par le GRECO (GRoupe d'Etats Contre la Corruption) du Conseil de l'Europe, la HATVP (Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique), les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat... L'action de notre Association, totalement indépendante des partis politiques, n'est portée que par la défense de l'intérêt général. Nos travaux ont ainsi permis d'obtenir les premières données exhaustives des subventions de l'État octroyées via la pratique de « la réserve parlementaire », de mettre en évidence que l'enrichissement personnel des parlementaires par le remboursement de leur permanence grâce à « l'IRFM » était généralisé et avait été encouragé par l'Assemblée nationale, de soulever l'inconstitutionnalité de plusieurs indemnités versées aux parlementaires (« indemnité de résidence », « IRFM » et « indemnité spéciale de fonction »), de constater les manquements de nombreuses collectivités territoriales s'opposant à la communication de leurs données comptables et budgétaires... Les dérives sont nombreuses et chacune d'elles creuse un peu plus la défiance entre les citoyens et leurs représentants. Vous avez mis en avant l'importance de la société civile dans sa possible participation à la vie démocratique. C'est dans ce sens que l'Association pour une démocratie directe souhaite vous faire part de son analyse et de quelques pistes de réflexion.

Des dérives rendues possibles par des textes en vigueur non appliqués

De façon générale, l'Association pour une démocratie directe a pu constater que bons nombres des dérives soulevées ont été rendues possibles du fait de la non-application stricte des normes juridiques en vigueur. Aussi, avant même que de créer de nouveaux textes -qui pourraient de surcroît effacer certaines obligations actuelles-, il nous semble plus approprié de commencer par considérer pleinement toutes les possibilités et interdictions déjà prévues par la Constitution, les lois organiques, les lois normales, les règlements des assemblées parlementaires, les instructions générales des bureaux, les décisions des questures, le code de déontologie... Certaines solutions ne nécessitent finalement pas de changements majeurs des normes en vigueur et peuvent être mises en application très rapidement, pour peu que le courage et la volonté politique soient au rendez-vous. D'autres pays l'ont fait comme la Grande-Bretagne en 2009 au sujet des notes de frais des membres parlementaires : démissions, condamnations, constitution d'une institution indépendante de publication et de contrôle (IPSA). Les conditions nécessaires à un réel changement passent donc par ce même triptyque « Transparence, contrôle, sanction », seul capable de faire véritablement évoluer les pratiques et permettre un regain de confiance des citoyens à l'égard de leurs élus.

### **Que disent les textes ?**

1. L'indemnité de résidence, l'IRFM et l'indemnité spéciale de fonction méconnaissent l'article 25 de la Constitution. Après avoir averti les deux Présidents des assemblées parlementaires, et face aux réponses insuffisantes de ces derniers, l'Association pour une démocratie directe a demandé au cabinet d'avocats Bourdon-Forestier de bien vouloir se positionner sur la question suivante : « *Les indemnités (IRFM, indemnité de résidence et indemnité spécifique de fonction) versées aux députés et sénateurs (aux « dignitaires » pour la dernière) en plus de l'indemnité parlementaire (indemnité de base et indemnité de fonction) sont-elles légales et/ou conformes à la constitution ?* ». Sur ce point, la consultation juridique conclut : « *Je vous confirme qu'il y a un faisceau d'indices et un raisonnement juridique qui peut conduire à conclure à l'inconstitutionnalité des indemnités autres que celles prévues par l'Ordonnance précitée* » (Ordonnance n°58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement). De plus les contre-arguments avancés par les deux Présidents des assemblées parlementaires ne résistent pas au fait que la Constitution est la norme suprême de notre

hiérarchie juridique qui précise explicitement que le sujet des indemnités parlementaires doit être traité par une loi organique. Cependant l'article 2 de la loi organique, pris en application de l'article 25 de la Constitution, prévoit que : « *Le règlement de chaque assemblée détermine les conditions dans lesquelles le montant de l'indemnité de fonction varie en fonction de la participation du parlementaire aux travaux de l'assemblée à laquelle il appartient* ». Dès lors, conformément à la Constitution et sans aucune modification de cette dernière, il suffirait de supprimer l'indemnité de résidence, l'IRFM et l'indemnité spéciale de fonction. L'IRFM qui, selon les assemblées permettent de couvrir des frais et non de verser aux membres du Parlement une indemnité liée à un statut ou à une fonction, pourrait être remplacée par un remboursement sur justificatifs, pris par exemple en charge par les questures des assemblées parlementaires, à l'image de l'article 5 de l'Instruction Générale du Bureau de l'Assemblée nationale : « *Les questeurs sont habilités à apprécier s'il convient de rembourser certains frais engagés...* ». L'indemnité de résidence n'a aucune raison d'être et serait supprimée. Et enfin l'indemnité spéciale de fonction devrait être prévue dans les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, conformément à la Constitution.

2. Faire le choix de louer une permanence parlementaire à soi-même ou à un proche méconnaît l'article 432-12 du code pénal sur les manquements aux devoirs de probité. En effet, seule la considération de l'intérêt général doit guider la dépense publique. Toute autre considération privée qui pourrait de surcroît aboutir à un avantage patrimonial, familiale ou moral, est interdit par la loi. L'enrichissement personnel des parlementaires et/ou de leurs proches grâce à l'IRFM est un dévoiement de cet argent public. Dans son dernier rapport, la HATVP constate que plusieurs parlementaires ont pu s'enrichir avec l'argent de l'IRFM et prévient qu'elle sera dans l'obligation d'alerter le PNF (Parquet National Financier) si de telles attitudes se reproduisaient à l'avenir : « *ont été identifiées plusieurs situations dans lesquelles l'IRFM avait contribué à un accroissement sensible du patrimoine... cette indemnité a parfois pu financer des biens immobiliers privés, être investie dans des instruments financiers, servir à des dépenses sans lien avec le mandat, comme des vacances personnelles, ou a simplement été directement versée sur des comptes personnels...* À l'avenir, conformément aux dispositions de l'article LO135-5 du code électoral, la Haute Autorité se réservera la possibilité de transmettre un dossier au

*parquet en cas d'évolutions inexplicables intervenues dans ce contexte* ». Pourquoi attendre la prochaine mandature ? Les faits constatés sont-ils ou ne sont-ils pas répréhensibles ? La HATVP doit donc dès à présent signaler au PNF tout enrichissement personnel avec l'IRFM et, de manière plus large, tout agissement qui pourrait être contraire aux articles du code pénal sur les manquements aux devoirs de probité. Et les décisions des bureaux des assemblées parlementaires ne peuvent en aucun cas écarter les articles du Code pénal, ni même le code de déontologie. Force est d'ailleurs de constater que ce dernier a été totalement inefficace à la lecture de son article premier : « *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* ». La suppression du code de déontologie et du déontologue s'imposent donc, faute de résultats en la matière. Seule la justice pourra trancher efficacement et durablement.

3. Choisir pour collaborateur un membre de sa famille méconnaît l'article 432-12 du code pénal. Là encore la considération d'un intérêt privé place le parlementaire dans une situation de prise illégale d'intérêt, que la personne engagée ait ou pas toutes les compétences requises pour le poste. Pour mieux comprendre, référons-nous à la jurisprudence (Cass. Crim. 17 décembre 2008, n°08-82318, Bull n°258) : un président d'université a été condamné de ce chef pour avoir recruté sa soeur en qualité de professeur contractuel de l'université dont il avait la charge et ce, alors que ces diplômes étaient conformes au poste. Pour aller plus loin, nous pouvons aussi nous appuyer sur l'arrêt daté du 23 juillet 2014 visant M. Flosse Président du Gouvernement de la Polynésie Française dans lequel la Chambre criminelle de la Cour de cassation considère que : « *le délit de prise illégale d'intérêt est constitué par le seul abus de fonction* ». En conclusion, nous retiendrons que le délit de prise illégale d'intérêts (article 432-12 du code pénal) peut donc être reproché à tout élu dès lors où sa décision tranche en faveur d'un intérêt autre que l'intérêt de l'Etat. Il convient là encore à la justice d'enquêter sur les considérations qui ont poussé les parlementaires à engager ou faire engager par leurs collègues une personne avec laquelle ils ont un lien privilégié : parents, enfants, amis, maîtresses... Comme pour le paragraphe précédent, il est fort probable que bon nombre de parlementaires ait considéré un intérêt privé dans la dépense de l'IRFM et/ou des crédits collaborateurs mais le nombre

important de parlementaires pouvant être mis en cause ne doit en aucun cas arrêter le bon déroulement de la justice qui est la seule compétente pour statuer sur la légalité ou non de telles pratiques.

4. L'utilisation des permanences parlementaires dans le cadre des actions des partis politiques méconnaît l'article 11-4 de loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Certes, certains problèmes liés aux différents cumuls des mandats vont être en partie réglés par la loi sur l'interdiction des fonctions de l'Exécutif aux députés et sénateurs, comme les députés-maires qui pouvaient utiliser pour leur mission parlementaire les moyens mis à disposition par leur mairie. Mais les possibles dérives liées à l'utilisation partagée de locaux et/ou personnels perdurent. Certaines adresses de permanences parlementaires sont d'ailleurs les mêmes que celles de sections locales de partis politiques : 5 boulevard de la République à Rodez, 64 avenue Louis Laroche à Guéret, 3 rue Saint Nicolas à Evreux, 3 Allée Piencourt à Mende, 45 route de Villedieu à Saint-Lo, 15 rue du docteur Despres à Saint-Didier, 13 place Léopold à Lunéville, 20 place Pierre Renet à Vesoul, 91bis rue d'Angleterre à Chambéry, 76b rue duhesme à Paris 18, 147 avenue de Choisy à Paris 13, Immeuble le Concorde 280 avenue Foch à Toulon, 16 rue du mouton à Poitiers, 4 rue Georges Clémenceau à Belfort, 24 rue Emilie Deschanel à Asnières... Il est urgent que l'Assemblée nationale définisse très précisément la liste des permanences parlementaires dédiées à la seule mission parlementaire et la rende publique. Pour ce qui est du Sénat, la question de l'utilité et de la forme des permanences parlementaires doit être très sérieusement étudiée. Il appartient bien évidemment, là encore, à la justice d'enquêter pour définir s'il y a eu manquement à l'obligation légale précitée sur l'encadrement des financements des partis politiques.
  
5. La pratique dite de « la réserve parlementaire » méconnaît les articles 3, 24, 34 et 37 de la Constitution : les parlementaires ne représentent pas leur circonscription d'élection et n'ont pas mandat pour flécher des subventions d'Etat qui font partie du domaine réglementaire réservé à l'Exécutif. Cette pratique qui contourne l'article 40 de la Constitution est de plus contraire au principe de séparation des Pouvoirs. À cela s'ajoute un surcoût occasionné par une gestion inhabituelle de cet argent public comme a pu le

constater la cour des Comptes. Et la transparence choisie par les parlementaires (article 11 de la loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013) pour conserver leur droit de fléchage n'a rien changé les dérives précédemment exposées. Pour information, l'Association est actuellement encore en contentieux avec le ministère de l'Intérieur pour non-communication de l'arrêté interministériel du 2 octobre 2002 relatif aux subventions pour travaux d'intérêt local... En conclusion, la « réserve parlementaire » correspond à un passe-droit inconstitutionnel, coûteux, clientéliste, inéquitable du point de vue de la démocratie électorale. Elle est de la seule prérogative du Gouvernement et peut être arrêtée du jour au lendemain sur simple décision du Gouvernement au moment de l'élaboration du PLF (Projet de Loi de Finances).

6. La non-publication des décisions prises en réunion de questure est contraire à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi...* ». Pourquoi une telle opacité ? Il n'est pas acceptable que les assemblées parlementaires utilisent une partie de leur budget en direction de personnes qui n'ont plus ou qui n'ont jamais eu à voir avec les chambres parlementaires. Si on met de côté la pension des anciens parlementaires qui mérite une considération toute particulière, rien ne justifie que l'Assemblée nationale prenne en charge des voyages d'anciens députés, même si certains semblent très attachés à cette pratique d'un autre temps. En réponse à la question n°29100 de M. Le Fur, le Ministre de l'Intérieur explique que les anciens parlementaires n'ont pas d'existence reconnue par la République : « *... Il s'avère que le titre de membre honoraire du parlement est un titre honorifique interne à l'Assemblée nationale auquel n'est attaché aucun rang protocolaire spécifique. En l'espèce, les membres honoraires du Parlement n'ont pas de place réservée dans les manifestations officielles* ». L'Assemblée nationale verse annuellement presque 400 000 € au titre des déplacements des anciens députés (ligne comptable 6545). À cela s'ajoutent d'autres dépenses encore plus exotiques et tenues secrètes comme « *de rembourser, annuellement, aux conjoints des Secrétaires généraux honoraires trois voyages ferroviaires aller et retour* ». Il est temps d'abolir tous ces privilèges.

7. Le refus des collectivités territoriales de transmettre les documents comptables et budgétaires aux citoyens qui en font la demande méconnaît la loi n°78-753 du 17 juillet 1978. Afin de remédier à cette situation de non transparence, l'Association pour une démocratie directe propose de rendre publiques toutes les données communicables recueillies par les applications telles que ACTES, Actes Budgétaires... La publication de ces données doit bien évidemment se faire conformément aux exigences de l'Open Data : fichiers de données natifs, gratuits, dans des formats ouverts qui permettent leur partage, réutilisation, traitement et analyse...

## **LES 11 PROPOSITIONS DE L'ASSOCIATION POUR UNE DÉMOCRATIE DIRECTE**

### **De la responsabilité de la Présidence de la République (article 5 de la Constitution) :**

- Suppression de l'indemnité de résidence des parlementaires et restitution des sommes versées et perçues de façon inconstitutionnelle
- Suppression de l'indemnité spéciale de fonction des hauts dignitaires des deux assemblées parlementaires et restitution des sommes versées et perçues de façon inconstitutionnelles
- Suppression de l'IRFM et signalement au PNF de tous les cas d'enrichissement personnel des parlementaires ou de leurs proches via cet argent public

### **De la responsabilité du Gouvernement (article 37 de la Constitution) :**

- Suppression de la pratique de la réserve parlementaire
- Publication sur Etalab de toutes les données communicables de comptabilité et de gestion recueillies par des applications telles que ACTES, Actes Budgétaires...

### **De la responsabilité des assemblées parlementaires :**

- Modification des règlements des assemblées au sujet de la variation de l'indemnité de fonction
- Abrogation de l'article 11 de la loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013, modifiant l'article 54 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001
- Suppression du poste de déontologue de l'Assemblée nationale
- Suppression des privilèges octroyés par les assemblées parlementaires à toute personne n'ayant plus (membres honoraires...) ou n'ayant jamais eu (conjointes des Secrétaires généraux honoraires...) de fonction ou de mission au sein des assemblées parlementaires
- Achat et gestion des permanences parlementaires directement par les services de l'Assemblée nationale
- Publication de la liste de toutes les permanences parlementaires et signalement au PNF des permanences parlementaires utilisées sous la XIVe législature comme siège de section locale de partis politiques

Assuré de votre dévouement au service de notre démocratie et me tenant à la disposition de toute institution qui ferait la demande de plus amples informations, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président de la République, l'expression de ma très respectueuse considération.

Hervé Lebreton,  
Président de l'Association pour une démocratie directe