

LUNDI 06 NOVEMBRE 2017

SÉANCE DE DIX-SEPT HEURES

COMPTE RENDU N°4

PRÉSIDENCE DE M. YVES BLEIN, RAPPORTEUR

*Table ronde autour de la question : « Le régime de l'immunité parlementaire : est-il encore justifié ? Doit-il évoluer ? », avec la participation de M. Nicolas Hervieu, juriste en droit public et droit européen des droits de l'homme, doctorant au Centre de recherche et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF) à l'université de Paris-Nanterre, et de M. Bruno Pireyre, conseiller à la Cour de cassation ; audition de M. John Sills, directeur de la réglementation de l'Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA).*

*La réunion commence à dix-sept heures quinze.*

*Le groupe de travail tient d'abord une table ronde autour de la question : « Le régime de l'immunité parlementaire : est-il encore justifié ? Doit-il évoluer ? », avec la participation de M. Nicolas Hervieu, juriste en droit public et droit européen des droits de l'homme, doctorant au Centre de recherche et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF) à l'université de Paris-Nanterre, et de M. Bruno Pireyre, conseiller à la Cour de cassation.*

**M. Yves Blein, rapporteur, président.** Chers collègues, nous ouvrons notre quatrième réunion sur le statut du député et ses moyens de travail, consacrée aujourd'hui à la question de l'immunité parlementaire.

Je tiens tout d'abord à excuser notre présidente, Mme Virginie Duby-Muller, qui ne peut être parmi nous aujourd'hui.



Nous recevons dans un premier temps M. Bruno Pireyre, conseiller à la Cour de cassation, et M. Nicolas Hervieu, juriste en droit public et en droit européen des droits de l'homme, doctorant au Centre de recherche et d'études sur les droits fondamentaux à l'université de Paris-Nanterre. Je me dois malheureusement d'excuser également Mme Cécile Guérin-Bargues, professeur de droit public à l'université de Paris Nanterre, qui a notamment écrit une thèse intitulée *Immunités parlementaires et régime représentatif. L'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni États-Unis)*. Elle devait participer à notre table ronde mais, victime d'un accident au cours du week-end, elle nous a fait savoir qu'elle nous en enverrait sa contribution par écrit.

À l'issue de cette table ronde, nous auditionnerons, dans un second temps, M. John Sills, directeur de la réglementation de l'*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA), autorité indépendante qui fixe le statut des parlementaires britanniques.

Le régime de l'immunité parlementaire qui nous intéresse aujourd'hui renvoie à deux concepts, celui de l'irresponsabilité, qui protège le parlementaire pour les votes et opinions émis dans l'exercice de ses fonctions, et celui de l'inviolabilité, ou immunité de procédure, en matière correctionnelle et criminelle pour des faits étrangers au mandat, qui oblige, dans sa forme actuelle, le juge à demander l'autorisation du bureau de l'assemblée dont le parlementaire est membre lorsqu'il souhaite prendre à son encontre des mesures restrictives ou privatives de liberté.

Si la révision constitutionnelle de 1995 a déjà restreint le champ de l'inviolabilité, nous souhaitons néanmoins nous emparer de nouveau du sujet, et serons donc heureux de recevoir vos éclairages.

**M. Nicolas Hervieu, juriste en droit public et droit européen des droits de l'homme, doctorant au Centre de recherche et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF) à l'université de Paris-Nanterre.** Je comptais rebondir sur les propos de Cécile Guérin-Bargues, spécialiste incontestée du sujet, mais je vais tâcher néanmoins de vous exposer ce qu'a été pour l'essentiel l'apport de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) sur la problématique assez complexe de l'immunité, terme qui recouvre en effet à la fois l'irresponsabilité et l'inviolabilité, sachant que la jurisprudence de la Cour continue d'évoluer et que l'un des enjeux de cette présentation, c'est aussi de dessiner des perspectives d'avenir, pour tenter notamment d'éprouver *in fine* la conventionalité du dispositif applicable aux députés aux termes de l'article 26 de la Constitution et du Règlement de l'Assemblée nationale.

Pourquoi s'attacher à la jurisprudence de la Cour européenne ? Parce qu'elle s'applique sans aucune ambiguïté au statut des députés, quand bien même ce statut repose pour l'essentiel sur la Constitution. Il n'y a pas de limitation dans le



l'applicabilité de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, communément appelée Convention européenne des droits de l'homme, qui s'impose jusqu'aux exigences constitutionnelles. À ce titre, la professeure Laurence Burgorgue-Larsen a décrit la conventionnalisation du droit constitutionnel et, plus spécifiquement, de la justice constitutionnelle.

Depuis environ trente ans, la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion d'ébranler quelque peu certains dispositifs constitutionnels. Ce fut notamment le cas, avec l'arrêt *Ruiz Mateos contre Espagne* de 1993, qui affirme l'applicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment le droit au procès équitable, devant les juridictions constitutionnelles, position confirmée récemment dans l'arrêt *Renard et autres contre France*, par lequel la CEDH reconnaît que le droit au procès équitable s'applique également devant le Conseil constitutionnel dans le cas de la procédure des questions prioritaires de constitutionnalité.

La convention s'applique également aux procédures de destitution du président qui existent dans certains États. Cela a été le cas en Lituanie, avec l'arrêt *Paksas contre Lituanie* de 2011, tout comme elle s'applique au statut et à l'immunité du Président de la République ou du chef de l'État depuis l'arrêt du 14 décembre 2014, *Urechean et Pavlicenco contre République de Moldavie*, qui pourrait fort bien ébranler le statut constitutionnel du chef de l'État – nous ne sommes certes pas là au cœur de notre sujet, mais les analogies avec la question du statut des députés sont pourtant éclairantes.

Dans cette affaire, la CEDH a condamné la Moldavie au motif qu'elle n'avait pas autorisé des poursuites contre le chef de l'État en raison de l'immunité et de l'irresponsabilité totales dont il jouissait. Le principe de l'irresponsabilité totale a ainsi été jugé contraire à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ce qui éclaire nos discussions d'un jour intéressant.

La France a vocation, à terme, à être concernée par un jugement de ce type puisque une affaire pendante, l'affaire *Thiam contre France*, communiquée en 2015, concerne le statut du chef de l'État. Il s'agit de cette affaire, relativement médiatisée en son temps, dans laquelle le président Sarkozy, victime d'une escroquerie, s'était constitué partie civile après avoir déposé plainte, ce qui, compte tenu du statut d'inviolabilité totale que confère l'article 67 de la Constitution au Président de la République, n'est pas sans poser des difficultés en termes d'égalité des armes, difficultés auxquelles s'ajoute la question de l'impartialité de juridictions qui sont *in fine* sous sa haute autorité.

La jurisprudence de la CEDH évolue donc au gré d'arrêts rendus assez régulièrement et qui donnent lieu à des développements conséquents pour lesquels la Cour s'inspire de sources diverses, qu'il s'agisse des avis de la Commission de



Venise ou des jurisprudences nationales, sachant que la Cour procède régulièrement à des bilans de droit comparé entre les différents États d'Europe.

Depuis 2002, les arrêts rendus par la Cour sur ces questions d'immunité témoignent d'une recherche constante du juste équilibre entre la nécessaire protection de l'immunité parlementaire et la protection des droits et libertés. Si la CEDH n'est pas avare de formules particulièrement fortes visant à consacrer et à réaffirmer la force de l'immunité parlementaire, celle-ci n'a, selon elle, pas vocation à écraser tout le reste, notamment le droit à un procès équitable. Et c'est sans doute à partir de ce point nodal que peuvent se développer vos réflexions sur l'évolution de votre statut, lequel relève plutôt d'une logique exclusive, à tout le moins sur la question de l'irresponsabilité, telle qu'elle est définie par l'alinéa 1 de l'article 26 de la Constitution.

Cela m'amène à tenter d'évaluer ici la conventionnalité du statut actuel des députés, en commençant par un bref tour d'horizon des supports conventionnels qui protègent l'immunité.

L'immunité parlementaire est justifiée à deux titres. En premier lieu, et c'est le plus important, au titre de la protection collective ou organique des assemblées parlementaires, l'immunité parlementaire, nous dit la Cour dès 2002, visant « les buts légitimes que sont la protection de la liberté d'expression du Parlement et le maintien de la séparation des pouvoirs entre législatif et judiciaire ». En clair, pour la Cour, l'immunité parlementaire est en soi légitime et doit être garantie.

La jurisprudence de la CEDH n'a cessé de se renforcer en ce sens au fil du temps, autour de l'idée que l'immunité parlementaire était un principe-clef de la démocratie, dans la mesure où elle garantissait la liberté des débats parlementaires, sans lesquels il ne saurait y avoir de démocratie.

L'immunité doit également garantir l'autonomie et l'indépendance des parlements dans l'accomplissement de leurs missions, sur lesquelles la Cour a beaucoup insisté, notamment dans un arrêt de grande chambre très important, l'arrêt *Kart contre Turquie* du 3 décembre 2009, qui reconnaît la finalité institutionnelle de l'immunité parlementaire, « prérogative qui vise à garantir le fonctionnement normal et l'intégrité de l'institution parlementaire ». Un autre arrêt, en date du 17 mai 2016, *Karácsony et autres contre Hongrie*, insiste de nouveau sur la nécessité de protéger l'autonomie du Parlement.

La seconde justification de l'immunité parlementaire selon la CEDH, c'est la protection individuelle de chaque parlementaire. D'un point de vue substantiel, la Cour a reconnu très tôt, dans l'arrêt *Cordova contre Italie* du 30 janvier 2003, que l'immunité parlementaire était nécessaire pour protéger la liberté d'expression des parlementaires. Plus généralement, elle admet qu'en tant qu'acteurs politiques, qui



animent le débat démocratique, ils doivent disposer d'une liberté d'expression qui peut excéder celle du simple citoyen, et elle rappelle dans son arrêt de 2016 précité que « tout propos tenu dans l'enceinte parlementaire appelle un haut degré de protection ».

Au-delà des garanties substantielles accordées à chaque parlementaire existent également des garanties procédurales, qui, dès lors que vous vous intéressez au statut des députés français, méritent sans doute réflexion. Lorsque l'on restreint leur liberté d'expression et lorsque l'institution envisage de les sanctionner pour des propos tenus dans l'enceinte parlementaire, la Cour, dans son arrêt *Karácsony et autres contre Hongrie* de 2016, a confirmé ces garanties procédurales et exigé, d'une part que le parlementaire puisse être entendu avant que la sanction tombe et, d'autre part, que cette sanction soit motivée, à tout le moins globalement.

Dès lors se profile un conflit entre les deux fondements de l'immunité parlementaire, que sont, d'un côté, la protection de l'institution parlementaire en tant que telle, c'est-à-dire l'immunité organique, et, de l'autre, la protection individuelle. En effet, au nom de la protection organique du Parlement pris dans son ensemble, il peut parfois être nécessaire de restreindre les libertés des parlementaires pris individuellement. C'était le cas dans l'affaire *Karácsony et autres contre Hongrie*, dans laquelle quelques parlementaires munis de banderoles et d'un mégaphone avaient perturbé les débats et avaient été pour cela sanctionnés par le président de l'assemblée. Les députés ont donc porté l'affaire devant la CEDH, qui a estimé que la protection organique du Parlement et du bon déroulement des débats parlementaires pouvait justifier une restriction de la liberté d'expression des parlementaires, sous réserve qu'elle s'accompagne de garanties procédurales. Et c'est précisément parce qu'elle n'avait pas respecté ces garanties procédurales que la Hongrie a été condamnée par la Grande Chambre.

L'arrêt *Kart contre Turquie* de 2009 offre une illustration de ce conflit potentiel entre la protection du Parlement, pris globalement, et la protection individuelle des parlementaires. Il s'agit d'une affaire dans laquelle un parlementaire mis en cause pénalement a porté devant la CEDH le fait qu'il ne pouvait se défaire de son immunité pour se défendre devant les juridictions pénales, au motif qu'il n'était pas dépositaire de cette immunité et ne pouvait pas y renoncer. Or la Cour a estimé qu'il était légitime, au nom de la protection organique dont doivent bénéficier le Parlement et l'ensemble des parlementaires, d'interdire à un député de se défaire de son immunité, à tout le moins temporairement, puisqu'à l'issue de son mandat, il recouvrait évidemment la possibilité de se défendre au pénal.

Aussi forte qu'elle soit, cette protection admet néanmoins des limites, et j'y insiste, car il est essentiel de comprendre que la logique de la CEDH n'est jamais exclusive et que s'il est, selon elle, possible de restreindre fortement les droits et libertés au nom de l'immunité parlementaire, cela ne doit pas conduire à un sacrifice total de ces



droits et libertés. C'est un leitmotiv appuyé de sa jurisprudence que cette mise en balance, le nécessaire respect de ce principe de proportionnalité étant de plus en plus prégnant dans ses arrêts.

Dans l'un de ses premiers arrêts concernant l'immunité parlementaire, l'arrêt *A. contre Royaume-Uni* du 17 décembre 2002, la Cour estime de manière assez péremptoire qu'un député ayant mis nommément en cause à la chambre des bénéficiaires d'aides sociales pour critiquer la politique du logement ne peut être poursuivi du fait de son immunité parlementaire en dépit du fait que « les allégations formulées [...] étaient extrêmement graves et totalement inutiles dans le cadre d'un débat sur la politique municipale du logement ». À cette approche très stricte a succédé une approche plus nuancée, notamment dans l'arrêt *Kart contre Turquie* et les arrêts suivants, la Cour admettant la possibilité de restreindre la portée de l'immunité si le principe de proportionnalité l'exige.

Il existe principalement deux motifs justifiant aux yeux de la Cour de restreindre la portée de l'immunité, au premier rang desquels le droit d'accès à un tribunal et à un procès équitable, en vertu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Tout citoyen a le droit de pouvoir saisir un juge, et la Cour entend contrôler au cas par cas si, le cas échéant, l'immunité parlementaire ne porte pas atteinte à ce droit dans une trop large mesure. Et je vous invite à garder à l'esprit cette dimension casuistique du contrôle de la CEDH, qui procède d'une approche anglo-saxonne et peut être quelque peu déroutante pour nous autres Français, très marqués par l'esprit de système.

Le second motif pouvant autoriser une restriction de l'immunité est le respect de la vie privée et le droit à la protection de la réputation, affirmés à l'article 8 de la CEDH, l'acception qu'en fait la Cour étant assez large puisqu'elle y englobe le respect de la présomption d'innocence garantie par l'article 6, alinéa 2.

Dans son arrêt de 2016 *Karácsony et autres contre Hongrie*, la Cour a insisté pour la première fois sur le fait que l'exercice de la liberté d'expression au Parlement comportait également des devoirs et impliquait des responsabilités, toute la question étant ensuite de déterminer dans quelles limites il était acceptable de restreindre la liberté d'expression au sein du Parlement.

Sans se départir de son approche au cas par cas, la Cour s'est néanmoins efforcée de poser quelques critères. Elle considère notamment qu'un parlementaire est d'autant plus légitime à faire valoir son immunité pour des propos tenus en plénière, qu'ils l'ont été dans l'exercice du mandat parlementaire et méritent donc à ce titre, on l'a vu, d'échapper à toute sanction. Aucune protection, on le verra, n'est cependant absolue.



La Cour insiste également sur les conditions dans lesquelles ont pu être proférés les propos incriminés. Ainsi, dans l'affaire *Karácsony et autres contre Hongrie*, le fait d'avoir perturbé les débats en utilisant un mégaphone est considéré comme une circonstance aggravante et a justifié que l'immunité d'un député puisse être levée.

Toujours dans cette affaire, la Cour établit qu'il est possible de sanctionner un député tenant des propos confinant à un appel direct ou indirect à la violence. Ce point mérite d'autant plus notre attention que la jurisprudence de la Cour en matière de discours de haine s'avère assez fluctuante. Si l'on conçoit assez facilement ce que peut être un appel direct à la violence, doit-on considérer que le fait de proférer des discours racistes, haineux ou discriminatoires constitue un appel indirect à la violence, car susceptible d'avoir des répercussions sur les populations visées, répercussions d'autant plus fortes que la parole d'un parlementaire au sein de l'assemblée a nécessairement une très large résonance ?

La CEDH, dans une jurisprudence discutable mais réitérée, n'a pas hésité à affirmer que, certes, les responsables politiques sont protégés par la liberté d'expression mais que néanmoins, dès lors que leurs propos sont assimilables à des discours de haine, cette liberté existe d'autant moins qu'ils ont une responsabilité particulière compte tenu du poids de leurs paroles dans l'espace public, qui leur interdit tous propos racistes ou discriminatoires. Toute la question, à partir de là, est de savoir si cette jurisprudence est éventuellement transposable au cas des parlementaires.

Autre élément important, la CEDH insiste sur l'ampleur et la durée des restrictions ; soit elle va considérer que l'immunité va perdurer au-delà des faits et que, partant, aucune poursuite ne sera envisageable, y compris après la fin du mandat, soit elle considère que la fin du mandat entraîne la fin de l'immunité et donc de la protection dont jouit l'homme politique.

Tout ceci étant posé, il faut s'interroger sur la conventionalité du dispositif organisant l'immunité au sein de votre assemblée, telle qu'elle découle de l'article 26 de la Constitution est telle qu'elle a été transcrite par votre règlement.

Cette question englobe deux aspects attachés au statut du député, l'irresponsabilité et l'inviolabilité. En ce qui concerne l'irresponsabilité, prévue au premier alinéa de l'article 26 de la Constitution – « 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 » –, elle est totale pour les opinions ou les votes liés à la fonction.

Cette interprétation de l'irresponsabilité exclut toute mise en cause de la responsabilité des parlementaires pour les propos qu'ils tiendraient dans l'hémicycle où dans l'exercice de leurs fonctions, et il n'est pas certain que, dans certains cas, elle ne soit pas invalidée par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans le cas



d'un député qui tiendrait des propos assimilables à un appel à la violence ou des propos discriminatoires ou haineux, passibles de poursuites pénales dès lors qu'ils sont tenus dans l'espace public, rien n'indique que la Cour accepterait qu'il ne puisse voir sa responsabilité engagée. Ainsi, dans son arrêt *Urechean et Pavlicenco contre République de Moldavie* de 2014, elle a estimé que le fait de n'avoir pas poursuivi, en raison de son irresponsabilité, le chef de l'État, qui avait proféré, sur un plateau de télévision, des propos diffamants à l'égard d'un de ses opposants, l'accusant notamment de corruption et de participation à un système mafieux, était une violation de l'article 6 de la CEDH, et qu'à tout le moins il aurait fallu examiner si ces propos étaient ou non rattachés à l'exercice de son mandat. D'où les doutes que j'exprime sur la conventionnalité de l'alinéa 1 de l'article 26 de notre Constitution.

Pour ce qui concerne les alinéas suivants et le principe d'inviolabilité, les choses sont plus simples puisque le bureau de l'Assemblée peut, de son propre chef, décider de lever l'immunité d'un député. Cela est très sain, car cela permet à l'Assemblée de préserver ses droits collectifs.

En outre, les exigences posées par la Cour en matière de procédure sont, à mon sens, partiellement satisfaites par votre règlement, qui prévoit notamment en son article 80 que la commission doit entendre l'auteur ou le premier signataire de la demande ainsi que le député intéressé, ce qui est tout à fait conforme à la jurisprudence de la Cour, et notamment à l'arrêt de 2016 *Karácsony et autres contre Hongrie*. En revanche, il ne me semble pas avoir trouvé trace de l'obligation pour la commission de motiver sa décision. Or c'est le second motif de condamnation de la Hongrie dans l'arrêt précité. Dans la mesure, par ailleurs, où la commission tient, depuis 1995, ses réunions à huis clos, il serait donc sans doute préférable de réfléchir à rendre obligatoire la motivation de la décision, sachant que cette obligation est bien moindre que celle qui pèse sur les juridictions pénales.

**M. Bruno Pireyre, conseiller à la Cour de cassation.** Pour situer mon intervention, je rappellerai que la Cour de cassation est composée de six chambres, dont la chambre criminelle où s'est forgée la matière qui nous intéresse. Je suis le septième président de chambre, c'est-à-dire que je dirige le service de documentation, des études et du rapport. Nous assumons la diffusion de la jurisprudence et du rapport, les relations internationales et la communication, mais nous sommes aussi habitués à fournir une documentation des ressources à l'ensemble des chambres pour les besoins de leur activité. J'occupe ainsi une position un peu en retrait au regard de l'activité juridictionnelle : je n'y participe pas directement, tout en y étant étroitement associé, ce qui me donne un recul et une liberté qui peuvent vous intéresser.

Vous souhaitez avoir un éclairage sur la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de responsabilité et sur l'influence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) en ce qui concerne la liberté d'expression de l'homme politique. Il convenait donc que M. Hervieu intervienne préalablement. Après vous avoir décrit



cette évolution, je me déterminerai très librement sur l'une de vos interrogations : la protection que procure l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme est-elle, dans la jurisprudence de la CEDH, plus large que celle qui ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation ? En fait, je crois pouvoir vous dire que la convergence est telle que les différences ne sont déjà plus substantielles. Ces différences vont probablement se réduire encore jusqu'à disparaître au cours des prochaines années.

En ce qui concerne l'inviolabilité, je me suis laissé dire que vous réfléchissiez à sa justification. Vous souhaitez savoir ce que pense la Cour de cassation de ce régime et si elle estime qu'il doit être adapté. Je ne peux répondre à ce qui est une question d'appréciation en opportunité, qui comporte donc une dimension politique. Mon rôle ne peut être que descriptif, sauf à sonder quelques évolutions de cette jurisprudence, qui sont contenues dans les arrêts eux-mêmes, sans qu'il y ait besoin de beaucoup d'imagination pour les prolonger.

Ne sachant pas de quel support documentaire vous avez besoin, j'ai fait réaliser une note très complète mais diablement technique d'un peu plus de vingt pages sur ces questions. Peut-être voulez-vous que nous en fassions un résumé ? Il faudrait, dans ce cas, que vous me donniez quelques jours pour adapter le format à ce socle un peu lourd. Quel format souhaitez-vous et dans quel délai ?

**M. Yves Blein, rapporteur, président.** Cela ne me pose pas de problème d'avoir l'intégralité du document.

**M. Bruno Pireyre.** Le document permet d'avoir une vue d'ensemble et les justifications, car vous pouvez accéder à tous les arrêts cités en lien hypertexte.

Pour les sujets qui nous intéressent ce soir, le texte fondamental est l'article 26 de la Constitution, et plus précisément son alinéa 1 « 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'expression à mettre en exergue est bien : « dans l'exercice de ses fonctions ».

Ces dispositions d'ordre constitutionnel sont-elles conventionnelles ? Je ne me le demande pas pour ne pas me heurter, tel un bolide à un rocher, à la nécessité d'établir une hiérarchie entre la Convention européenne des droits de l'homme et la Constitution. Pour ma part, je ne pense pas que nous ayons besoin de soulever ici cette question irrésolue.

Cet article 26, alinéa 1, ne donne lieu qu'à une jurisprudence constitutionnelle du « premier niveau », c'est-à-dire aux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) transmises ou non transmises par Cour de cassation, à l'instar de ce que fait le Conseil d'État en ces matières. La jurisprudence est donc peu abondante.



En revanche, cet article 26 comporte une déclinaison : les alinéas 1 et 2 de l'article 41 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881, terrain de la très grande majorité des poursuites qui peuvent être exercées à l'encontre de parlementaires. Ces deux alinéas sont ainsi rédigés : « Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées. Ne donnera lieu à aucune action le compte rendu des séances publiques des assemblées visées à l'alinéa ci-dessus fait de bonne foi dans les journaux. » On peut considérer que ces mesures législatives sont une application particulière de dispositions très en surplomb car émanant d'un texte constitutionnel.

Après vous avoir dit quelques mots de ce qu'il faut penser de l'application de ces dispositions, je finirai par ce qui pourrait être une ouverture très large de la jurisprudence de la chambre criminelle de Cour de cassation. Cette dernière s'évade apparemment de l'une ou l'autre de ces dispositions pour trouver un champ d'application qui pourrait avoir une portée importante à l'avenir.

Aux termes de l'article 26, alinéa 1, de la Constitution, quelles infractions sont-elles couvertes par l'immunité ? Toutes les infractions – et les intérêts civils afférents – en lien avec l'expression d'une opinion. Nous sommes déjà au-delà des seuls délits de presse visés par la loi du 29 juillet 1881. Signalons que les articles 433-5 et suivants du code pénal, qui répriment l'outrage, sont extérieurs à la loi sur la presse qui forme un tout homogène et se suffit à elle-même. Ils rencontrent la protection constitutionnelle, qui est plus large que celle prévue par la loi sur la presse.

Cette protection constitutionnelle vaut en tous lieux où le parlementaire exprime une opinion qui peut lui être reprochée, à condition que ce soit dans l'exercice des missions qui lui sont confiées. Ce point intéresse directement vos travaux. En 1989, le Conseil constitutionnel a exercé un contrôle *a priori* de la loi relative à l'immunité parlementaire qui visait à ajouter un nouvel alinéa à l'article 41 de la loi du 29 juillet 1981. Il s'agissait d'étendre l'irresponsabilité des parlementaires à leur expression dans les rapports établis au cours de missions temporaires exécutées pour le compte du Gouvernement. Le Conseil constitutionnel a jugé cette mesure inconstitutionnelle : ces missions temporaires ne sont pas inhérentes au mandat de parlementaire ; ce sont des activités connexes. La protection immunitaire doit être d'application restrictive en ce qu'elle intéresse, j'y insiste, l'exercice des fonctions parlementaires. En l'occurrence, cette frontière serait dépassée.

La chambre criminelle de la Cour de cassation n'en juge pas autrement : elle se réfère aux missions qui sont confiées aux parlementaires par la Constitution et, partant, elle écarte l'application de la protection de l'article 26, alinéa 1, lorsque les propos du parlementaire ne s'inscrivent pas dans l'une des activités qui sont prévues aux titres IV et V de la Constitution.

Ainsi, le fait de répondre à une interview n'est pas constitutif de l'exercice des fonctions de parlementaire, même si chaque affaire est très colorée par les circonstances de l'espèce. Les fonctions de responsable d'une publication, exercées par un parlementaire, ne sauraient davantage s'inscrire dans les fonctions parlementaires au sens et pour les besoins de l'application de la protection de l'article 26.

Nos institutions – Conseil constitutionnel et Cour de cassation – font-elles preuve d'originalité sur ce point ? Pas tellement, puisque la Cour de justice donne une interprétation très similaire. Dans leur rédaction, ses stipulations sont très voisines des dispositions constitutionnelles qui nous préoccupent. Aux termes de l'article 8 du protocole de l'Union européenne sur les privilèges et immunités, sont couvertes par l'immunité les opinions exprimées dans l'exercice des fonctions parlementaires entendues comme celles présentant « un lien direct et évident avec l'exercice de telles fonctions ». À moins de vouloir se perdre en détails et en nuances sémantiques, on peut considérer que les textes disent la même chose.

Surplombées par cette protection constitutionnelle, on trouve les dispositions de l'article 41, alinéa 1, de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse dont le champ d'application est sensiblement plus réduit que celui de l'article 26, alinéa 1, de la Constitution. Il s'agit des délits de presse incriminés et réprimés par la loi, essentiellement la diffamation et l'injure qui figurent dans l'article 29 du texte.

Traditionnellement, pour le parlementaire, la protection immunitaire de loi de la presse ne valait que pour les propos qu'il tenait dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale ou du Sénat. L'un des arrêts principaux de cette jurisprudence ancienne date du 24 novembre 1960, c'est-à-dire dire qu'elle a cinquante-sept ans. C'était une interprétation textuelle tirée de la rédaction de l'article 41 où il est question de « discours tenus dans le sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat. »

Cette interprétation vaudra-t-elle à l'avenir ? On peut très sérieusement en douter à la lueur d'une affaire qui concernait M. Henri Guaino. Poursuivi pour des outrages dits qualifiés, M. Guaino avait soulevé une QPC. Il expliquait avoir tenu les propos incriminés à l'extérieur de l'Assemblée parlementaire, et soulevait un problème de hiérarchie des normes puisque la loi sur la presse et les protections qu'elle procure sont en deçà des dispositions de l'article 26 de la Constitution. Dans son mémoire, M. Guaino disait implicitement qu'il faudrait une adéquation entre les deux champs d'application, la protection constitutionnelle étant liée à la nature de l'activité et pas seulement au lieu de son exercice.

Par un arrêt du 10 mai 2016, la chambre criminelle de la Cour de cassation a décidé de ne pas transmettre la QPC. Sa motivation tient en un paragraphe et elle ne laisse pas place au doute. Elle étend à la loi sur la presse ce que j'ai indiqué précédemment à propos de la Constitution : la protection ne se limite pas à des



propos tenus dans l'enceinte de l'Assemblée parlementaire.

En présence d'un arrêt qui ne transmet pas une QPC, on est toujours prudent. Ce genre d'arrêt tend à être moins complet, même s'il faut nuancer cette assertion. Comme en l'espèce, il est généralement rendu par une formation restreinte de la chambre criminelle de la Cour de cassation. Dans son rapport, le conseiller rapporteur était en décalage par rapport à l'arrêt. La formule de cet arrêt ne me paraît pas prêter à interprétation : il y a une mise en coïncidence des dispositions de la loi sur la presse et celles de la Constitution.

Pardon d'y avoir insisté, mais il me semble que votre groupe de travail, qui réfléchit au dispositif de l'immunité, ne peut pas être indifférent à cette question dont vous trouverez les développements dans la note que je vous remettrai.

La jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation sur l'immunité, en application de la loi sur la presse, a évolué fortement au cours des dernières années. Auparavant, la Cour de cassation avait des critères traditionnels. Prenons l'exemple le plus simple d'une poursuite pour diffamation. L'élément légal était la loi sur la presse ; l'élément matériel était le comportement caractéristique d'une diffamation ; on pouvait réfléchir ensuite à l'élément moral qui connaît ce qu'on appelle un fait justificatif.

Même si l'infraction est matériellement constituée, elle n'est pas toujours punissable. Pour que l'infraction ne soit pas punissable, il faut que quatre exigences – que vous connaissez sûrement car on les assène dans toutes les affaires de presse depuis plusieurs dizaines d'années – soient remplies : légitimité du but poursuivi, existence d'une enquête sérieuse, prudence et objectivité des propos, absence d'animosité personnelle. Ce sont des conditions cumulatives, elles doivent être toutes réunies pour faire obstacle à une condamnation pour diffamation. Or, avant même que la CEDH ne s'en mêle et n'exerce toute son influence, la chambre criminelle de la Cour de cassation avait assoupli ces exigences lorsqu'on était en présence d'un parlementaire dans un débat d'intérêt public.

La chambre criminelle de la Cour de cassation s'est mise à distinguer des débats dits de contexte de polémique politique, ou débats politiques ou débats de campagne électorale. Elle a estimé qu'il ne fallait pas appliquer ces quatre conditions avec la même sévérité aux parlementaires ou aux candidats à l'élection à l'une des deux assemblées.

Cette position s'illustre dans un arrêt qui a connu une certaine célébrité : l'arrêt de la chambre mixte du 24 novembre 2000, qui statuait sur des poursuites exercées contre Michel Rocard qui, au cours d'une émission de télévision, avait reproché de façon très appuyée à Jean-Marie Le Pen, les faits de tortures auxquelles ce dernier se serait livré durant la guerre d'Algérie. La chambre criminelle reconnaît le fait

justificatif de bonne foi, caractérisé par l'intention d'éclairer les électeurs sur le comportement d'un candidat dans le cadre d'une campagne électorale, « lorsque les imputations exprimées dans le contexte d'un débat politique concernent l'activité publique de la personne mise en cause, en dehors de toute attaque contre sa vie privée, et à condition que l'information n'ait pas été dénaturée. »

On voit que la légitimité du but était relativement présumée, et que les exigences étaient réduites en ce qui concerne la prudence et l'objectivité des propos, et l'absence d'animosité personnelle. On était à peu près à mi-chemin : on appliquait les dispositions habituelles mais d'une manière plus souple, compte tenu des missions du parlementaire et des conditions de sa participation au débat public.

C'est alors qu'intervient la jurisprudence de la CEDH qui distingue des droits absolus et des droits relatifs.

L'exemple d'un droit absolu, c'est-à-dire d'un droit qui ne peut souffrir d'exception, nous est donné par l'interdiction des traitements inhumains et dégradants, tandis que le droit à la liberté d'expression, objet de l'article 10, ou le droit au respect de la vie privée, sont des droits relatifs. Les articles qui en traitent comportent un premier alinéa qui affirme le droit en question, et un deuxième que l'on appelle ordinairement la clause d'ordre public, en vertu duquel des mesures peuvent porter atteinte au droit énoncé, à condition de viser un but légitime, de reposer sur un socle de légalité et d'obéir à un principe de proportionnalité.

Qu'en fait la chambre criminelle de la Cour de cassation ? La Convention s'appliquant à elle, en vertu de l'article 55 de la Constitution, comme un traité conclu par la France, ce qu'elle est effectivement, la Cour de cassation considère, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les critères constitutifs de la bonne foi de la manière suivante. Elle se demande si la personne à qui des propos sont reprochés les tient dans un débat d'intérêt général, notion beaucoup plus large que celle de contexte de polémique publique évoqué tout à l'heure, car il faut y ajouter les sujets d'actualité, les sujets historiques contemporains, les questions de santé – on pense notamment à la jurisprudence du 7 novembre 2006 *Mamère contre France* de la Cour européenne des droits de l'homme, connue et abondamment commentée, à propos de l'affaire de Tchernobyl – , les questions de sécurité publique, les grands débats de société, l'exercice des droits fondamentaux et le débat social.

Encore une fois, ce que je vous indique est une application particulière, forte, aux parlementaires de règles qui s'appliquent aussi à d'autres catégories, c'est une partie d'un tout au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation, elle-même articulée avec celle de la CEDH. Lorsque les propos sont tenus dans un débat d'intérêt général, il appartient à la Cour de cassation de vérifier si une seconde condition, pour partie nouvelle, issue de la jurisprudence de la CEDH, est remplie : le propos

s'appuie-t-il sur une base factuelle suffisante ? Souvenez-vous des quatre critères traditionnels du fait justificatif de bonne foi. Nous retrouvons quand même quelque chose, sous la forme d'une exigence ô combien moins forte mais comme en écho, de l'enquête sérieuse. Lorsque le double critère du débat d'intérêt général, d'une part, et de la base factuelle suffisante, d'autre part, est rempli, les quatre conditions évoquées tout à l'heure s'en trouvent singulièrement appauvries ; c'est le bon équilibre trouvé par la Cour de cassation. La légitimité du but est pratiquement présumée quand il s'agit des propos tenus par un parlementaire dans un débat d'intérêt public avec une base factuelle suffisante. L'exigence d'une enquête sérieuse disparaît, ou du moins est réduite à celle d'une base factuelle suffisante. La prudence et l'objectivité sont, pour leur part, appréciées de manière beaucoup plus large, en un sens bien plus favorable aux prévenus, tandis que l'exigence de l'absence d'animosité personnelle a à peu près disparu.

La formule qui figure dans une série d'arrêts datés du 28 juin 2017 dit tout : « En matière de diffamation, lorsque l'auteur des propos soutient qu'il était de bonne foi, il appartient aux juges, qui examinent à cette fin si celui-ci s'exprimait dans un but légitime, était dénué d'animosité personnelle, s'est appuyé sur une enquête sérieuse et a conservé prudence et mesure dans l'expression, d'apprécier ces critères d'autant moins strictement qu'ils constatent, en application de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, tel qu'interprété par la Cour européenne, que les propos s'inscrivaient dans un débat d'intérêt général et reposaient sur une base factuelle suffisante. » Quelle différence subsiste-t-il, dès lors, entre la protection accordée par nos juridictions et celle définie par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ? Si jamais elles se distinguent encore, c'est parce que le hasard des affaires et la configuration des pourvois dont est saisie la chambre criminelle de la Cour de cassation n'ont pas permis qu'elle se détermine de façon plus claire.

Je vous avais dit que je finirais sur un arrêt qui pose une vraie question, car, là, nous nous échappons du champ sinon la protection constitutionnelle du moins de la loi sur la presse. Des poursuites avaient été diligentées contre une journaliste, à la suite d'un reportage diffusé dans le cadre de l'émission *Envoyé spécial*, du chef d'escroquerie, car elle avait infiltré un parti politique, le Front national, en ayant recours à une fausse identité. La chambre criminelle a validé l'arrêt qui confirmait le non-lieu, au motif que les agissements dénoncés – il n'y a pas là de faits justificatifs de la bonne foi, il ne s'agit pas de la loi sur la presse – « s'étaient inscrits dans le cadre d'une enquête sérieuse destinée à nourrir un débat d'intérêt général sur le fonctionnement d'un mouvement politique, de sorte que, eu égard au rôle des journalistes dans une société démocratique et compte tenu de la nature des agissements en cause, leur incrimination constituerait en l'espèce une ingérence disproportionnée » – voici le contrôle de proportionnalité cher à la Cour européenne des droits de l'homme – « dans l'exercice de la liberté d'expression ». C'est en usant



de ce contrôle de proportionnalité que s'ouvre un champ nouveau avec un fait justificatif directement rattaché à un principe général de liberté d'expression qui réfère à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les faits ne sont pas transposables, on n'imagine pas un parlementaire dans la même situation, ce n'est pas une hypothèse raisonnable, mais la protection constitutionnelle peut envahir des terrains beaucoup plus larges que ce que nous connaissons aujourd'hui. C'est une hypothèse, la jurisprudence dira demain ce qu'il en est. Mon propos s'appuyant jusqu'à présent sur des constats, je termine par cette ouverture un peu spéculative et hypothétique.

**M. Yves Blein, rapporteur, président.** Merci beaucoup pour cet exposé extrêmement complet et tout à fait passionnant. Sans doute avez-vous déjà répondu à la très grande majorité des questions que nous aurions pu vous poser, mais pouvez-vous nous dire ce qu'il en est d'un député qui répond aux questions des journalistes dans la salle des Quatre-Colonnes ? Est-il ou non dans l'enceinte parlementaire ?

**M. Bruno Pireyre.** J'ai vraiment le sentiment aujourd'hui que l'immunité s'applique, mais toute la question est de savoir si le parlementaire est dans l'exercice de ses fonctions.

La jurisprudence traditionnelle montrait une certaine sévérité. Vous retrouverez dans le dossier documentaire que je vous ferai parvenir le cas d'un parlementaire condamné alors qu'il reprenait en interview les propos tenus dans l'hémicycle. Je crois en tout cas que la considération du lieu ne jouera pas en elle-même. C'est le lien, difficile à apprécier, entre l'exercice des fonctions, dont je vous ai dit qu'elles réfèrent à des notions très précises, et les propos tenus qui sera retenu. Il faut donc déplacer le problème, mais je reconnais volontiers que cela ne vous éclaire pas vraiment.

**M. Nicolas Hervieu.** À l'aune de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, j'abonde tout à fait dans le sens de la réponse de M. Pireyre. La jurisprudence de cette Cour s'attache elle aussi beaucoup au lieu, bien évidemment, mais elle peut tout à fait s'en détacher si la teneur des propos eux-mêmes se détache des fonctions ; tout est question d'appréciation concrète, mais, en l'occurrence, les députés, s'ils s'expriment dans la salle des Quatre-Colonnes, bénéficient clairement d'un halo protecteur, d'une forme de présomption de protection. Dans la salle des Quatre-Colonnes, ils sont présumés répondre à des journalistes ès qualités, mais cette présomption est loin d'être irréfragable. Si un député s'avisait de répondre à une question totalement détachée de son mandat parlementaire, éventuellement à une polémique quelconque le touchant personnellement hors de ses fonctions, cette présomption serait surmontée sans aucune difficulté ; tout est question, encore une fois, d'appréciation circonstanciée et de teneur des propos.



**M. Maurice Leroy.** Votre exposé, messieurs, était remarquable – il serait quand même intéressant, monsieur le rapporteur, de replacer la question dans une perspective historique, de voir quelle était l'origine de cette immunité parlementaire.

J'ai beaucoup apprécié les rapprochements que vous avez faits, l'un et l'autre, avec la loi sur la liberté de la presse. Évidemment, tout cela est assez proche, même si nous imaginons mal un parlementaire se retrouver dans la situation de cette journaliste infiltrée que vous avez évoquée. En politique, on appelle cela de l'entrisme, et ce n'est pas une démarche d'enquête ; les parlementaires sont un peu trop connus pour pouvoir se livrer à ce genre d'enquête.

Quant à la question du lieu où l'on s'exprime, pardonnez-moi, monsieur le rapporteur, mais elle est sans intérêt. Peu importe que nous nous exprimions dans la salle des Quatre-Colonnes, au café le plus proche ou dans notre circonscription. Ce qui compte, c'est le lien avec l'exercice du mandat parlementaire. Nous devons être très attachés à cette protection. Certes, nous vivons en démocratie, mais voyons l'actualité européenne, voyons l'Espagne – une démocratie, certes – et projetons-nous... Je ne sais pas ce qui peut se passer demain dans notre cher pays. Il me paraît clairement impossible de toucher à cette protection sans réviser la Constitution. Et quand bien même la Constitution serait révisée, la force de cette immunité est telle... Heureusement pour la démocratie !

L'immunité a été instaurée pour protéger les parlementaires en d'autres temps...

**M. Bruno Pireyre.** Le Parlement, la fonction !

**M. Maurice Leroy.** Oui, pour protéger le parlementaire dans sa fonction, pas *intuitu personae*.

Voyez l'histoire du mouvement ouvrier français : certains partis ont donné des mandats parlementaires précisément pour que certains puissent exprimer un certain nombre de choses tout à fait librement.

Nous avons hâte, monsieur le conseiller, de lire les documents que vous nous ferez parvenir, même s'ils sont fouillés et ardues pour qui n'est pas juriste. Il est important de se pencher sur ces questions.

**M. Yves Blein, rapporteur, président.** Il nous manque, cher collègue, le témoignage d'une personne qui devait précisément s'exprimer sur ces questions. Elle s'est excusée et nous transmettra aussi des documents.

Qu'en serait-il, messieurs, si l'irresponsabilité visée à l'article 26 était supprimée ? Les parlementaires seraient-ils suffisamment protégés par la Convention européenne des droits de l'homme ?



**M. Nicolas Hervieu.** Ils seraient effectivement protégés contre d'éventuelles condamnations, oui. Hors le cas tout à fait exceptionnel d'appels à la violence directs ou indirects, il est clair que les propos tenus par les parlementaires seraient protégés par l'article 10 de la Convention. Le problème tiendrait plutôt aux poursuites qui pourraient durer plusieurs mois et troubler l'exercice du mandat parlementaire. La Cour européenne en tiendrait aussi compte : le simple fait d'être poursuivi peut être considéré comme une ingérence contraire à la liberté d'expression telle que protégée par l'article 10 de la Convention.

C'est là tout le dilemme, en réalité : bien sûr, l'irresponsabilité n'est pas, en soi, indispensable pour protéger la liberté d'expression des parlementaires, mais elle est très utile pour leur éviter des troubles dans l'exercice quotidien de leur mandat. Si vous faites l'objet de poursuites dès les premiers mois de votre mandat et que pendant cinq ans, l'épée de Damoclès d'une possible condamnation est suspendue au-dessus de votre tête... Bien sûr, vous pouvez être relaxé ; il n'en demeure pas moins que vous êtes poursuivi.

Peut-être faudrait-il prévoir une soupape de sécurité qui permette de lever l'irresponsabilité, en reprenant un critère évoqué par la Cour à d'autres fins. Lorsque des propos confinent à l'appel direct à la violence – j'écarte l'appel indirect, qui me semble trop flou, ce serait trop dangereux –, l'irresponsabilité pourrait être levée. Cela soulève nécessairement d'autres questions. Qui en déciderait ? Et l'instauration d'une telle soupape de sécurité ne reviendrait-elle pas à remettre en cause tout l'intérêt du principe d'irresponsabilité qui est d'éviter cette épée Damoclès ? Je n'ai résolu aucune difficulté, j'en ai même soulevé une nouvelle, mais c'est tout l'équilibre qu'il vous appartient de trouver – ce qui est loin d'être facile.

**M. Maurice Leroy.** J'ai cru comprendre que les condamnations pour diffamation étaient, en tout cas en politique, extrêmement rares – même quand il y aurait matière à condamnation, c'est, me semble-t-il, très compliqué. Dès lors qu'il n'y a pas animosité personnelle – qu'en termes élégants ces choses sont dites ! –, il est déjà difficile de remporter un procès que l'on intente pour diffamation.

**M. Bruno Pireyre.** Il serait intéressant que votre groupe de travail sollicite la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), qui tient des statistiques par nature d'infraction. Il me semble qu'il ne lui serait pas difficile à celle-ci de retrouver, pour chaque infraction, quels parlementaires ont pu être poursuivis devant des juridictions pénales et lesquels ont été condamnés d'une manière définitive. L'idée de l'efficacité de la protection me paraît au cœur de vos réflexions, et il me semble qu'une telle demande d'informations serait très rapidement satisfaite.

**M. Yves Blein, rapporteur, président.** Merci, monsieur, pour cette suggestion.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Vous n'avez pas vraiment abordé le deuxième



volet...

**M. Bruno Pireyre.** Nous avons très peu de jurisprudence et de cas. Je puis seulement vous dire que la chambre criminelle, au nom de la séparation des pouvoirs, estime qu'elle n'a pas à examiner le caractère conventionnel de la procédure de levée de ce qu'on appelle l'immunité parlementaire, qui est en réalité une inviolabilité. Il n'est pas grand-chose que je puisse vous dire parce qu'il y a très peu de jurisprudence. Le cas échéant, celle-ci porte essentiellement sur les conditions de forme et de procédure, les modalités sous lesquelles la demande de levée est transmise, ce qui ne me paraît pas présenter grand intérêt pour votre groupe de travail. J'ai cherché je n'ai guère trouvé que l'affaire pendante auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, que nous suivrons avec intérêt. Je suis resté sur ma faim.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Moi également. Dans le débat public, et considérant la question qui nous est posée...

**M. Bruno Pireyre.** C'est symboliquement très important.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Demander si c'est encore justifié, c'est évidemment une façon d'orienter un peu la réponse, mais faut-il une évolution ? Se pose la question de la transparence, puisque les décisions sont prises à huis clos. Par ailleurs, le Sénat et l'Assemblée ne procèdent pas du tout de la même manière.

J'ai cependant l'impression d'une systématité plus forte aujourd'hui. Le Bureau de l'Assemblée, en tout cas, se montre de plus en plus ouvert. Les personnes visées par les demandes souhaitent elles-mêmes pouvoir se défendre. Il doit aussi exister des statistiques.

**M. Bruno Pireyre.** Les demandes de levée sont toutes transmises par l'intermédiaire de la direction des affaires criminelles et des grâces, qui a donc déjà les chiffres.

Pour ma part, j'avais noté que les systèmes d'irresponsabilité étaient, somme toute, assez satisfaisants aux yeux de la Commission de Venise. En revanche, celle-ci portait un regard assez critique sur les systèmes d'invocabilité. À l'exception de ceux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement européen, tous lui paraissent exagérément protecteurs, donc susceptibles d'inspirer un sentiment injustifié d'inégalité devant la loi – c'est ce qu'on lit entre les lignes. À cet égard, il m'aurait paru d'autant plus intéressant d'évoquer avec vous une jurisprudence particulière, mais je n'en ai pas trouvé et je crains de n'en pas trouver.

**M. Yves Blein, rapporteur, président.** Chère collègue Jacquier-Laforge, il y a eu quinze demandes de levée de l'immunité depuis 1995. Dans huit cas, la levée de l'immunité a été décidée.



**M. Nicolas Hervieu.** La Cour européenne a, elle, une jurisprudence assez volumineuse sur la levée de l'inviolabilité. Pour l'essentiel, elle reconnaît assez nettement l'autonomie des Parlements pour en décider. Ce qui compte, en revanche, de plus en plus, pour préserver au maximum le mécanisme actuel, notamment au regard de la Convention européenne, c'est de multiplier les garanties procédurales. À cet égard, le huis clos ne me paraît pas une bonne idée, même si on comprend bien les raisons qui le justifient. En tout cas, avec la motivation, le Bureau de l'Assemblée montre au moins – c'est très important – qu'il pèse les intérêts en présence. Ce qui permet à la Cour européenne de donner quitus pour certaines décisions, ce n'est pas la levée ou non de l'inviolabilité, ce sont les conditions dans lesquelles la décision est prise et les raisons qui la justifient. La transparence du processus de décision et une motivation qui pèse le pour et le contre pourraient renforcer la conventionnalité du processus.

**M. Yves Blein, rapporteur, président.** Messieurs, nous vous remercions très chaleureusement de la qualité de vos interventions. Nous vous remercions par avance des notes que vous nous ferez parvenir.

*La séance est suspendue de dix-huit heures quarante à dix-huit heures quarante-cinq.*

*Le groupe de travail reçoit ensuite M. John Sills, directeur de la réglementation à l'Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA).*

**M. Yves Blein, rapporteur, président.** Je souhaite la bienvenue à M. John Sills, directeur de la réglementation à l'*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA). Ayant assisté à la création de l'Autorité, il pourra nous dire les questions qui se sont alors posées. Le fait que la détermination du régime indemnitaire ou de la prise en charge des frais des parlementaires relève de la loi ou des assemblées elles-mêmes est souvent présenté comme un élément essentiel de l'autonomie des assemblées et comme une garantie de séparation des pouvoirs. Comment les parlementaires britanniques ont-ils accepté que la détermination de leur régime indemnitaire et de leur régime de frais soit confiée à une autorité indépendante ? Comment l'IPSA détermine-t-elle la juste rémunération des parlementaires et la prise en charge de leurs frais ? Quelles sont les relations entre l'IPSA et les parlementaires ?



**M. John Sills, directeur de la réglementation à l'Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA).** (*Interprétation de l'anglais.*) Je vous remercie de m'avoir invité à venir exposer ce que sont le système de régime indemnitaire et de prise en charge des frais des membres de la Chambre des Communes depuis 2009. La réforme envisagée avait beaucoup inquiété les intéressés, qui craignaient une atteinte au principe de l'immunité parlementaire. Au terme de longues discussions, un consensus a été trouvé.

Tout a commencé en 2009, à la suite de ce qui est connu comme « le scandale des notes de frais des parlementaires ». La Chambre des Communes, tenue depuis la promulgation de la loi sur l'information de publier les frais de mandat de ses membres, s'était refusée à en faire une publicité autre que globale. Après que la Haute Cour de justice eut arrêté qu'il fallait faire droit aux demandeurs réclamant de connaître le détail des frais de mandat remboursés, la Chambre des Communes s'apprêtait à obtempérer, non sans avoir supprimé les éléments relatifs à la vie privée des parlementaires, quand toutes les informations ont fuité dans le *Daily Telegraph*. Pendant des semaines, le quotidien a publié des listes de dépenses indument remboursées, relatant des exemples d'évasion fiscale caractérisée, de remboursements de crédits immobiliers inexistantes et aussi de remboursements de barres chocolatées, de téléviseurs à écran plat et même d'un abri pour canards, ainsi que d'une théorie d'autres objets n'ayant que très peu à voir avec l'activité parlementaire. La révélation de ce mélange de délits et de mesquineries diverses a porté une grave atteinte à l'image du Parlement. D'évidence, il fallait agir.

Le Gouvernement l'a fait très vite, et la loi dite *Parliamentary Standards Act* a été adoptée quelques mois seulement après que la crise avait éclaté, en un temps record de quelques semaines, alors que le processus législatif habituel demande quelque neuf mois. La loi portait création de l'*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA). Elle chargeait la nouvelle instance de réguler les frais de mandat des membres de la Chambre des Communes ; de publier leurs demandes de remboursement de ces frais ; de leur fournir une aide administrative ; enfin, de définir leur régime indemnitaire et de pension. En chacune de ces matières, l'IPSA intervient en qualité d'autorité indépendante.

En première lecture, plusieurs dispositions du projet de loi ont été source de grande préoccupation pour les élus. L'extrême rapidité de la procédure législative a ému, faisant craindre que les dispositions adoptées n'aient des effets imprévus. Outre cela, le fait que l'on confie à une instance non élue, et non plus au Parlement lui-même, le soin de décider du niveau de dépenses des parlementaires inquiétait.

D'autre part, le champ du mandat que le Gouvernement entendait confier à l'IPSA a prêté à discussion. En effet, il était initialement prévu que la nouvelle Autorité traite de toutes les questions financières relatives aux parlementaires, y compris leurs éventuels conflits d'intérêts ; l'IPSA aurait alors eu la haute main sur le registre des



intérêts des parlementaires. Il était aussi question de créer de nouvelles incriminations, par exemple pour sanctionner le fait que des intérêts n'auraient pas été dûment déclarés ou que des parlementaires auraient été rémunérés par des lobbies sans le déclarer ; ces infractions pouvaient valoir à leurs auteurs jusqu'à douze mois d'emprisonnement ou de fortes amendes. De plus, le code de conduite des parlementaires était élargi et, surtout, inclus dans la législation – une nouveauté. Les membres de la Chambre des Communes ont vu dans la combinaison de ces mesures un glissement vers le contrôle judiciaire de leurs actes, qu'ils ont jugé être une atteinte préoccupante au principe de séparation des pouvoirs. De plus, si l'IPSA elle-même, en tant qu'organisme public, était soumise au contrôle judiciaire, les parlementaires pouvaient potentiellement l'être aussi, dans l'exercice de leur mandat, par répercussion. Ces importantes questions d'ordre constitutionnel inquiétaient fortement la Chambre des Communes.

Aussi bon nombre de ces dispositions ont-elles été abandonnées. Ainsi, le code de conduite des parlementaires ne figure pas dans la loi : il existe toujours, mais il revient à la Chambre des Communes d'en définir le contenu. La fonction de commissaire aux enquêtes parlementaires, censé contrôler le comportement des parlementaires en matière d'intérêts financiers, n'a pas été créée. Lui a été substitué un *Compliance Officer* – superviseur chargé de vérifier le respect des règles, dont le mandat est beaucoup plus limité : il est chargé de contrôler le bien-fondé des remboursements des dépenses des parlementaires, mais il n'a pas à traiter d'éventuels conflits d'intérêts. Les nouvelles incriminations envisagées n'ont pas été créées, exception faite de celle qui réprime la fourniture à l'IPSA d'informations mensongères dans le but d'obtenir des remboursements indus – et certains parlementaires ont estimé que même celle-là était inutile puisque d'autres textes pourraient s'appliquer en de tels cas. Dans la version initiale du texte, l'IPSA n'était pas totalement indépendante ; aussi, si le commissaire aux enquêtes parlementaires soupçonnait la commission d'une infraction, il devait en référer à la commission des immunités du Parlement, à laquelle il revenait de prendre une décision. La loi, dans sa version définitive, dispose que la décision de poursuivre appartient à l'IPSA.

La loi de 2009 a été amendée en 2010. C'est alors que le pouvoir a été donné à l'IPSA de décider du régime indemnitaire et des pensions des membres de la Chambre des Communes. Quand on parle de « frais de mandat », le public tend à traduire cela par « voyages » et « avantages personnels ». Nous soulignons toujours que les membres de la Chambre des Communes doivent avoir les moyens d'exercer leur mandat, et qu'il s'agit en réalité de « faire tourner la boutique » dans les circonscriptions.

L'IPSA a aussi une fonction de soutien administratif aux parlementaires. Dans ce cadre, elle établit les feuilles de salaire des membres de la Chambre des Communes, de leurs 3 500 collaborateurs et, bien entendu, celles de son propre



personnel. L'Autorité n'a pas à traiter des intérêts extérieurs des parlementaires, je vous l'ai dit, non plus que des questions éthiques. Vous avez probablement entendu parler des accusations de harcèlement portées contre des parlementaires depuis la semaine dernière ; ces questions ne sont pas du ressort de l'IPSA. Nous n'avons pas non plus de responsabilités relatives à la gestion des indemnités et des frais de mandat à la Chambre des Lords. Il ne nous revient pas davantage de recruter les collaborateurs des membres de la Chambre des Communes, mais nous demandons que des contrats types soient utilisés et qu'une certaine grille de rémunération soit appliquée ; j'y reviendrai. L'opinion publique a du mal à comprendre que l'IPSA, en dépit de son intitulé, ne fixe pas toutes ces normes ; c'est que trois autres instances de régulation au moins sont intéressées à ces questions, ce qui est parfois source de confusion, c'est vrai.

Chaque pays a établi des règles déterminant ce que les parlementaires peuvent et ne peuvent pas financer avec les fonds publics. Dans la majorité des cas, ces règles sont édictées par le Parlement considéré, et, même au sein d'un Parlement, elles peuvent l'être par un organe assez fortement indépendant. Ainsi, au Parlement écossais, à l'Assemblée nationale du Pays de Galles et à l'Assemblée d'Irlande du Nord, des instances *ad hoc* sont chargées de gérer les frais de mandat des parlementaires, mais elles sont nommées par le Parlement. Pour sa part, l'IPSA jouit d'une indépendance réelle. Nous tenons compte du point de vue de nombreuses personnes avant de définir nos règles, mais c'est notre collège qui, finalement, prend les décisions. Il en résulte un ensemble de règles à la fois rigoureuses et, je l'espère, raisonnablement claires – nous nous sommes attachés à les simplifier – sur les débours, règles dont la définition et les modifications sont toujours précédées par une consultation des instances prévues par la loi et, au-delà, du public.

Pour assurer la transparence, nous publions tous les deux mois quelque 30 000 demandes de remboursement de frais, soit environ 180 000 chaque année. De plus, nous publions tous les ans, en novembre, un résumé de ce que les parlementaires ont dépensé au cours de l'exercice écoulé, ainsi qu'une série d'autres informations relatives à leurs activités.

Enfin, une fois les règles définies, nous aidons les membres de la Chambre des Communes à les appliquer, ce qui est assez inhabituel. En général, les organismes chargés de ces questions font l'un ou l'autre : soit ils sont chargés de définir les règles, soit ils prêtent une assistance administrative. Ainsi, en Irlande du Nord, une instance indépendante détermine les règles, mais l'administration revient ensuite à l'Assemblée.

Notre collège, actuellement présidé par Mme Ruth Evans, est statutairement composé de cinq membres, au nombre desquels doivent obligatoirement siéger un expert-comptable, un ancien magistrat de la Haute Cour et un ancien parlementaire – en l'espèce, Mme Jenny Willott. Le directeur général de l'IPSA est M. Marcial Boo.



Pour ma part, je m'occupe essentiellement de l'élaboration des règles relatives aux dépenses, au régime indemnitaire et aux salaires.

Le *Compliance Officer*, qui est le plus souvent un ancien haut gradé des forces de police, est nommé par le collège de l'IPSA, mais il est indépendant de lui. Il a deux missions, et deux missions seulement. La première est d'instruire les plaintes qu'il reçoit – principalement de particuliers ou de journalistes – laissant à penser qu'un membre de la Chambre des Communes a pu percevoir une rémunération indue. Il décide alors s'il est nécessaire d'enquêter ; en ce cas, le fait qu'une enquête va être ouverte est publié, comme le seront les conclusions de cette enquête. L'IPSA elle-même peut saisir le *Compliance Officer*. Cela ne s'est pas produit très souvent, et quand nous l'avons fait, c'est, dans la plupart des cas, parce que les parlementaires concernés ne nous avaient pas fourni les informations dont nous avons besoin.

Le *Compliance Officer* a pour autre tâche d'examiner les plaintes des membres de la Chambre des Communes estimant injustifié un refus de remboursement de frais par l'IPSA. Dans un premier temps, le parlementaire qui s'estime lésé peut demander que nous reconsidérons notre décision ; si nos conclusions ne varient pas, il peut saisir le *Compliance Officer*. Il est arrivé que ce dernier nous donne tort ; en pareil cas, nous procédons toujours au remboursement demandé. Si le parlementaire qui s'est tourné vers le *Compliance Officer* juge également sa décision injuste, il peut présenter un recours devant un tribunal ; le cas ne s'est produit que deux fois. En réalité, ces garde-fous sont rarement utilisés, car les membres de la Chambre des Communes sont très respectueux des règles, et notre rôle n'est pas de les gendарmer, mais de les aider. Si le système fonctionne, comme nous l'avons constaté au cours des sept dernières années, c'est grâce à l'IPSA et au civisme des parlementaires.

Nous en sommes à la neuvième édition de notre règlement sur les frais de mandat, car le budget est revu chaque année et chaque révision donne lieu à des ajustements. À la suite des élections législatives de 2015, nous avons passé en revue toutes nos règles, avec le double objectif de les simplifier et de donner plus de libre arbitre aux parlementaires puisque, comme je l'ai dit, le taux de respect des règles est très élevé. La plupart des demandes de remboursement portent sur des chapitres de dépense classiques et ordinaires : transports, loyers, matériel informatique, bref, tout ce dont les parlementaires ont besoin pour exercer leur mandat.

Nous souhaitons laisser les parlementaires évaluer eux-mêmes le type d'activités dont ils font état dans leurs demandes de remboursement, car nous ne pouvons rembourser des dépenses correspondant à des activités politiques. Mais, le parlementaire étant par nature une créature politique, il est parfois très compliqué de distinguer les deux. Nous avons eu des divergences d'interprétation avec eux à ce sujet et nous souhaitons qu'il n'en soit plus ainsi, autant que faire se peut.



Nous visons à mettre en œuvre des principes fondamentaux : le respect de la probité, l'absence d'enrichissement personnel, le non-financement de l'activité politique et l'absence de remboursement de dépenses indues. Au début, en 2009, en raison du contexte, le dispositif prévoyait des mesures punitives, mais nous sommes progressivement passés à quelque chose qui convient mieux à tous et nous continuerons dans cette direction.

Quelques précisions maintenant sur les dépenses que nous finançons. J'appelle votre attention, pour commencer, sur le fait que 80 % de nos coûts, soit à peu près 80 millions de livres sterling, sont relatifs aux 3 500 collaborateurs parlementaires.

Le budget alloué à chacun des 96 membres de la Chambre des Communes élus des circonscriptions du Grand Londres est de 161 000 livres sterling. Nous leur indiquons que cette somme est essentiellement destinée à rémunérer l'équivalent de quatre collaborateurs et à financer quelques autres frais ; certains choisiront, s'ils le souhaitent, d'embaucher des collaborateurs à temps partiel. Nous finançons aussi la location de bureaux dans les circonscriptions, à hauteur de 27 000 livres pour les parlementaires élus du Grand Londres et de 24 000 livres pour les autres. Les parlementaires nouvellement élus peuvent prétendre, la première année de leur mandat, à un budget d'installation supplémentaire de 6 000 livres.

Les députés des circonscriptions situées hors du Grand Londres se voient allouer un budget pour leur permettre de se loger à Londres : il s'élève à près de 23 000 livres, auxquelles s'ajoutent 5 000 livres par enfant dans la limite de trois enfants, soit 15 000 livres. Les députés ont une charge de travail qui tend à les couper de toute vie sociale, et nous considérons qu'il est important qu'ils puissent continuer à voir leur famille.

Pour les frais d'hôtellerie à Londres, nous avons fixé un plafond à 150 livres par nuit, ce qui peut poser problème compte tenu du prix élevé des hôtels dans le centre de la ville. Certains députés se plaignent d'ailleurs ne pas trouver de chambre à ce tarif.

Pour les frais de déplacement, il n'y a pas de plafond : il est évident qu'un député d'Écosse est appelé à voyager plus qu'un député de la banlieue de Londres. Le budget est de 100 000 livres par député et par an et couvre aussi les trajets des collaborateurs.

J'en arrive aux rémunérations et pensions.

En 2012-2013, une étude approfondie du barème des rémunérations et pensions a été menée en vue d'une éventuelle révision. Le système qui prévalait n'était pas satisfaisant. Comme les augmentations des indemnités des députés sont très mal vues par l'opinion publique, les autorités compétentes avaient tendance à les éviter et chaque rattrapage provoquait un tollé général. Beaucoup attribuent même la crise

des notes de frais au besoin qu'éprouvaient les députés de compenser la stagnation de leur rémunération.

Par un souci de transparence, nous avons lancé une consultation auprès de jurys de citoyens composés d'une quarantaine de personnes.

En 2015, à l'issue des élections législatives, nous avons décidé d'augmenter de 10 % la rémunération des députés. Nous avons organisé une deuxième consultation du public pour la confirmer, car la loi prévoit qu'une consultation se tient à l'issue de la première année de chaque législature – ce sera donc à nouveau le cas l'année prochaine.

Cette augmentation a été très mal perçue par le public et par les députés eux-mêmes. Du moins est-ce la position officielle qu'ils ont affichée, car la plupart d'entre eux étaient soulagés de voir leur rémunération rejoindre le niveau qu'elle avait pu atteindre par le passé.

Pour éviter que cette question soit sujette à controverse, ou du moins pour qu'elle le soit le moins possible, nous avons décidé en 2015 d'indexer la rémunération des députés sur la croissance des rémunérations de la fonction publique, en nous fondant sur les données de *l'Office for National Statistics*. Depuis 2015, deux augmentations ont eu lieu : l'une de 1,4 %, l'autre de 1,3 % – taux supérieurs au 1 % en vigueur dans le secteur public, où sont pris en compte des éléments qui n'entrent pas dans la rémunération des députés.

L'évolution des pensions a aussi été alignée sur celle de la fonction publique. Elles sont un peu moins généreuses que par le passé et se rapprochent désormais de celles qui prévalent dans le secteur public. Les députés versent un peu plus de 11 % de leur rémunération annuelle à un fonds de pension, ce qui leur permet de se constituer une retraite correspondant à un cinquante-et-unième de leur rémunération par année de fonction.

Nous avons relevé ce premier défi, mais nous devons poursuivre notre travail en réexaminant les règles régulièrement. Nous prenons nos décisions de manière indépendante, aussi bien pour les rémunérations que pour les pensions mais nous tenons compte, bien sûr, des points de vue extérieurs. Nous ne restons pas dans notre bulle.

Pour les dépenses, nous avons prévu trois niveaux de contrôle.

Dans la plupart des cas, nous procédons aux remboursements sans poser de questions, car nous savons que les dépenses sont justifiées dans leur grande majorité. Nous ne les examinons pas toutes et étudions seulement quelques échantillons.



Par ailleurs, tous les trois mois, nous choisissons d'analyser l'intégralité des dépenses d'un député en particulier. Nous déterminons, par exemple, si un nouveau député a bien intégré les règles et nous le remettons, le cas échéant, sur la bonne voie.

En outre, nous analysons les dépenses par catégorie, par exemple, les frais de déplacement ou la rémunération des collaborateurs qui appartiennent à la famille du député, question qui a provoqué des débats en France récemment. Nous constatons que, généralement, les règles sont respectées, même s'il nous arrive de détecter un problème. Demander au député le remboursement des dépenses reste une démarche exceptionnelle.

Enfin, un quatrième niveau de contrôle est assuré par le *Compliance Officer*.

Notre rôle n'est pas de faire la police mais de faciliter le respect des règles. Nous fournissons conseils, informations et aides aux députés afin de les aider à respecter au mieux la réglementation, qu'ils trouvent, pour la plupart, parfaitement claire. Cela dit, il est inévitable que certains éprouvent des difficultés, et nous leur consacrons davantage de temps.

Pour les crédits destinés aux collaborateurs, nous agissons différemment, car ce sont les députés qui les emploient. Ceux-ci doivent se conformer aux contrats types et aux barèmes de rémunération pour obtenir les fonds. Cet encadrement est avant tout destiné à protéger les collaborateurs en leur assurant des rémunérations justes et équitables. Nous avons posé des limites pour les primes, qui ne peuvent atteindre plus de 2 % du budget destiné au personnel et qui doivent être inférieures à 1 000 livres par an pour chaque collaborateur. Comme des bonus très élevés ont été versés par le passé, nous avons voulu, par ce plafonnement, empêcher de telles pratiques.

Depuis avril 2017, nous avons mis un terme à la possibilité pour les députés de recruter un membre de leur famille en tant que collaborateur. Ils pourront simplement continuer à employer un membre de leur famille s'il fait déjà partie de leur équipe. Nous n'avons pas constaté d'abus en ce domaine, et si cette décision a pu être controversée, nous avons pris en compte le fait que l'opinion publique pouvait s'émouvoir de ces usages.

Par ailleurs, l'IPSA joue un rôle de conseil auprès des députés. La soixantaine de personnes qui compose son personnel est là pour les accompagner.

Nous assurons le versement de la paye et des pensions de retraite tout comme le versement des indemnités de licenciement des collaborateurs, tâche qui nous a beaucoup occupés après les dernières élections puisqu'un millier d'entre deux se sont retrouvés sans emploi.



Nous procédons aux remboursements des frais de trois manières différentes : nous nous fondons sur des justificatifs ; nous prenons en charge les dépenses faites grâce à des cartes bancaires dédiées, qui évitent d'avoir à fournir des avances aux députés ; nous gérons les paiements par prélèvement automatique, par exemple pour les loyers des bureaux ou des appartements. Ces procédures n'existaient pas à nos débuts, et certains députés étaient confrontés à des difficultés de trésorerie. Il nous a même fallu consentir des prêts à certains pour qu'ils s'en sortent. Aujourd'hui, nous n'avons plus besoin de le faire.

Généralement, les députés nous demandent conseil sur des questions très pratiques et savent à qui s'adresser. Des gestionnaires de compte sont là pour les aider.

La mise en place de l'IPSA a été rapide, et nous n'avons pas été bons dans tous les domaines tout de suite. Nous nous améliorons au fur et à mesure, notamment dans le domaine financier et informatique afin de rendre un service toujours plus efficace aux députés.

L'IPSA est une instance indépendante, mais elle fait l'objet d'une supervision et de contrôles qui ne se résument pas aux procédures prévues par la loi pour l'accès du public à l'information – *Freedom of Information Act*. Une commission parlementaire, le *Speaker's Committee for the Independent Parliamentary Standards Authority*, présidée par le président de la Chambre des Communes, John Bercow, et composée de onze membres, dont trois appartenant au monde non-parlementaire, nomme les membres du conseil de l'IPSA. Chaque année, nous lui soumettons notre budget et nous présentons nos comptes au *National Audit Office*, qui a mené une étude spécifique sur l'IPSA en 2011.

Par ailleurs, nous sommes invités à témoigner devant des commissions de spécialistes et nous devons nous tenir prêts à répondre à toute question provenant du Parlement. Elles sont toutefois moins nombreuses qu'au moment de notre création, période où nous étions principalement interrogés sur nos propres dépenses.

Nous avons été très pris par les élections législatives anticipées de 2017, qui nous ont laissé peu de temps pour nous préparer. Notre rôle a principalement consisté à accompagner les députés nouvellement élus ainsi que ceux qui ont perdu leur siège ou qui sont partis à la retraite. Il a fallu les aider dans les démarches de licenciement de leurs collaborateurs et à fermer leurs bureaux, démarche assez lourde qui requiert l'aide de gestionnaires de compte. C'est une expérience plutôt traumatisante pour les intéressés, et ce sont les plus expérimentés de nos personnels qui sont venus les seconder.

Nous publierons le rapport annuel sur les dépenses des députés dans le courant du mois de novembre et, pour la première fois, un rapport qui recense nos vérifications

sur diverses catégories de dépenses. Il s'agit de dégager de grandes tendances à partir des examens détaillés dans lesquels ne figurent évidemment pas les noms de députés.

Par ailleurs, comme après chaque élection, nous allons procéder à une révision du barème des rémunérations des députés. Il ne s'agira pas, comme en 2015, de mener une opération choc, mais de procéder à d'éventuels ajustements.

Nous allons également mettre en ligne un nouveau système de gestion des dépenses l'été prochain afin d'assurer aux députés un service plus efficace et de simplifier notre propre travail.

Après ce panorama général qui, je l'espère, vous aura été utile, je serai heureux de répondre à vos questions.

**M. Yves Blein, rapporteur, président.** Je vous remercie, monsieur Sills, de cet exposé très complet qui a donné une vision pragmatique de votre travail.

J'aimerais avoir des précisions sur le coût de l'IPSA rapporté à chaque député.

**M. John Sills.** *(Interprétation de l'anglais.)* Le budget de l'IPSA est d'environ 6 millions d'euros, avec quelques variations d'une année sur l'autre. Si on le divise par le nombre de députés – 650 –, cela représente un peu moins de 10 000 livres par député.

Rappelons que notre structure ne s'occupe pas seulement du remboursement des dépenses des députés, mais aussi des rémunérations qui leur sont versées ainsi que celles de leurs collaborateurs. L'IPSA a ses propres locaux, son propre système informatique, son propre service de ressources humaines, toutes charges qui seraient intégrées au budget de la Chambre des Communes si nous n'étions pas un organisme indépendant. C'est donc le prix à payer pour l'autonomie.

**M. Yves Blein, rapporteur, président.** Vous publiez tous les deux mois la liste des dépenses des députés. Vous contentez-vous de mentionner le montant des dépenses, ou produisez-vous également les pièces comptables justificatives, comme les factures de restaurant avec le nom des convives ?

**M. John Sills.** *(Interprétation de l'anglais.)* Nous extrayons des demandes de remboursement les données relatives aux dépenses, sans produire les pièces justificatives. Comme il n'est pas possible de les publier en l'état pour des raisons liées à la protection de la vie privée, il faudrait supprimer toutes les mentions personnelles, travail qui engendrerait un coût que nous avons estimé à 1 million de livres. Nous avons considéré que ce n'était pas nécessaire dans la mesure où nous publions toutes les informations pertinentes. En outre, cela évite des erreurs.

Imaginez, par exemple, ce qui se passerait si nous rendions publiques par inadvertance les coordonnées bancaires d'un député !

Cela étant, en 2010, un journaliste nous a demandé, au nom de la liberté de l'information, de lui communiquer trois reçus. Devant notre refus, il a saisi l'*Information Commissioner's Office*, qui lui a donné son feu vert, et l'affaire s'est finie devant la cour d'appel qui a statué en faveur du journaliste : nous avons dû lui fournir ces pièces. De notre point de vue, elles ne contenaient pas d'informations pertinentes autres que celles que nous avons publiées, mais il affirmait que des éléments matériels comme les en-têtes de papiers utilisés pour les demandes de remboursement procuraient des informations supplémentaires.

Nous sommes désormais tenus de transmettre les pièces justificatives à toute personne qui en fait la demande. Je dois dire que ces demandes sont beaucoup moins nombreuses qu'au moment où cette possibilité a été ouverte.

**M. Maurice Leroy.** Monsieur Sills, si j'ai bien compris, les barèmes de rémunération et de frais de mandat ne sont pas les mêmes pour tous les députés. Ils diffèrent selon que les députés sont élus du Grand Londres ou pas, qu'ils viennent d'Écosse ou d'Irlande. Pouvez-vous me le confirmer ?

**M. John Sills.** Je n'ai peut-être pas été assez clair : tous les députés, même le Premier ministre, perçoivent le même salaire de base, ce que l'on appelle le *backbench salary* – 76 000 livres sterling par an. En complément, un président de commission disposera d'environ 15 000 livres supplémentaires. Un ministre du gouvernement percevra également un traitement ministériel.

En Angleterre, les frais complémentaires remboursés par l'IPSA s'appellent des *budgets* – et non des allocations ou des indemnités, car cela signifierait que les députés perçoivent l'indemnité sans avoir à se justifier.

Les députés ne disposent pas tous des mêmes *budgets*. Ainsi, le crédit collaborateurs des députés du Grand Londres est plus important, tout simplement parce que Londres est beaucoup plus chère que les autres villes du pays. Les députés en dehors du Grand Londres touchent un *budget* pour payer leur loyer quand ils viennent à Londres, alors que les députés londoniens ne touchent pas cette indemnité : ils prennent les transports, comme n'importe quel habitant de Londres. De même, le *budget* d'un député qui dispose d'une permanence à Londres est supérieur de 3 000 livres à celui des autres députés, étant donné les coûts de location plus élevés. Ce sont donc les frais annexes qui diffèrent, pas le traitement.

**M. Maurice Leroy.** Le salaire – l'indemnité – est bien le même pour tous, puis selon la fonction au sein du Parlement ou du gouvernement, s'ajoutent des compléments ?



Par ailleurs, l'enveloppe de frais de mandat n'est pas fixe, mais varie pour chaque député. C'est bien cela ?

**M. John Sills.** Oui, c'est bien cela.

**M. Stéphane Buchou.** Je vous remercie pour cet exposé très complet. Pourquoi le Royaume-Uni a-t-il fait le choix de confier cette mission à un organisme indépendant, plutôt qu'à l'administration du Parlement ?

**M. John Sills.** La crise de 2009 était très grave. À l'époque, le Parlement et le Gouvernement ont estimé qu'il était temps que les députés transfèrent la prise de décision relative à ces questions financières à une autorité indépendante. C'était leur réponse à cette crise de très grande ampleur. Le consensus au sein du Parlement était réel avec l'époque : il était absolument impératif de le faire car des mesures drastiques étaient nécessaires. Cette indépendance absolue – nous sommes sans doute les seuls dans ce cas – était clairement une réponse à la crise.

Il y a quelques années, j'ai fait une visioconférence avec une commission du Parlement canadien. Le Canada s'interrogeait sur une possible transposition de notre dispositif. Je leur ai répondu que tout dépendait vraiment du type de problèmes qu'ils rencontraient. Une autorité indépendante n'est pas la solution à tous les problèmes, d'autres solutions existent.

Pour illustrer mon propos, je vous fais lecture d'une petite citation de Jack Straw, qui était le *leader* de la Chambre des Communes, c'est-à-dire le ministre chargé des relations avec la Chambre des Communes, lors de cette crise – c'était avant qu'il ne devienne ministre de la justice. Lors de la deuxième lecture du projet de loi issu de cette crise – la deuxième lecture donne lieu à un grand débat général sur la législation – il a dit : « En dehors de l'échec individuel grave, c'est la réputation de la Chambre et ses membres, qui doit normalement être irréprochable, qui a été minée. Ce scandale a révélé un échec collectif d'autorégulation, parce que le système en place n'a pas mis en lumière les abus et n'a pas permis de tirer la sonnette d'alarme. Maintenant, le Parlement est sous les projecteurs, face à l'examen du public. » Il a poursuivi en rappelant que le Parlement légifère pour les autres depuis des années, sur la sécurité en matière d'eau, l'environnement, le commerce, etc., mais qu'il est incapable de s'autoréguler... Et de conclure : « Même pour une institution, aussi vénérable soit-elle, l'autorégulation n'est jamais suffisante. Avec la crise de ces six dernières semaines, nous avons appris que ce que nous prêchons pour les autres doit s'appliquer à nous-mêmes. » Voilà ce que Jack Straw a dit en 2009. Je pense que sa réponse est sans doute meilleure que celle que je pourrais vous donner.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Je vous remercie pour votre exposé. Je souhaiterais juste une clarification pour être certaine d'avoir bien compris : la Chambre haute, la

Chambre des Lords, n'est pas contrôlée par l'IPSA ? Si ce n'est pas le cas, y a-t-il une volonté d'étendre ce dispositif à la Chambre des Lords ?

Par ailleurs, vous nous avez indiqués que vous vous déplacez, je crois, dans différents pays. Quels sont les retours et l'accueil que vous avez reçus dans ces pays ? Pensez-vous que d'autres IPSA vont être créées ?

**M. John Sills.** Les deux questions sont très intéressantes. Concernant la Chambre des Lords, encore une fois, lors de la deuxième lecture au Parlement, un amendement visait à la soumettre à l'IPSA. Mais il n'a pas été adopté. Pour l'instant, la loi ne le permet donc pas. En 2011, un projet de loi de réforme de la Chambre des Lords a également été déposé au Parlement, mais il n'a pas abouti pour différentes raisons. Ce projet de loi envisageait également l'élargissement des missions de l'IPSA pour couvrir la Chambre des Lords. Effectivement, certaines personnes y sont favorables.

Nous ne sommes pas demandeurs, mais nous avons beaucoup d'expérience et nous pouvons la partager. Pour la Chambre des Lords, de manière simplifiée, le système d'indemnités est essentiellement lié au versement de 300 livres sterling par jour. Les Lords peuvent toutefois, je crois, demander une moindre indemnité. De temps en temps, les médias nous demandent ce qu'ils font de cet argent... Nul ne sait ce que l'avenir nous réserve, mais, pour l'instant, nous n'avons pas de droit de regard sur la Chambre des Lords.

Beaucoup de pays se sont adressés à nous. Je suis allé à Zagreb et des collègues sont allés en Indonésie. Je suis ravi d'être à Paris ! Vingt à trente pays sont venus nous voir. Plusieurs délégations françaises, composées de responsables et de décideurs politiques français, se sont déjà déplacées. La plupart de ces personnes sont surprises de ce mélange d'indépendance et de transparence. Cela constituerait un très grand pas à franchir pour la plupart de ces pays.

C'est la raison pour laquelle j'avais indiqué aux Canadiens que le choix de la structure dépendait des problèmes à traiter. Je ne sais pas si l'IPSA aurait été créée si nous n'avions pas connu cette crise. Il y aurait sans doute eu quelques modifications, parce que c'était indispensable, mais, honnêtement, je doute que l'on aurait fait cet énorme saut.

L'exemple de l'Australie est très intéressant. L'Australie n'a pas connu une crise de même échelle que la nôtre. Mais, cette année, une polémique a impliqué un ministre concernant des frais de déplacement. L'Australie est un pays immense : les frais de déplacement peuvent être très élevés. Suite à cette polémique, le Premier ministre a annoncé qu'ils allaient créer leur version de l'IPSA. L'organisme vient d'être créé. Je ne sais pas s'il fonctionne exactement comme nous, mais il s'agit d'une instance



indépendante. Nous avons d'ailleurs eu un échange de vues avec les Australiens quant au fonctionnement de leur autorité.

Quelques hommes politiques africains sont venus nous voir, car ils se posaient des questions concernant les traitements et les salaires et voulaient savoir s'il leur fallait une autorité indépendante pour les gérer. Beaucoup de pays nous posent des questions et nous sommes heureux de pouvoir les aider. Par ailleurs, nous sommes nous-mêmes tout à fait perfectibles et pouvons apprendre des expériences des autres. Pour autant, je ne suis pas certain que d'autres pays iront aussi loin que le Royaume-Uni.

**M. Christophe Pallez, secrétaire général de la Questure.** Je voudrais vous poser deux questions : une très générale et une très particulière. Quelle a été l'évolution budgétaire de la masse des frais des parlementaires, à la suite de la réforme de 2009 ? L'encadrement opéré par l'IPSA a-t-il conduit à une modération ou à une augmentation ?

Demandez-vous l'identité des convives, des personnes qui déjeunent avec le parlementaire avant de lui rembourser une note de restaurant ?

**M. John Sills.** Lors de notre création, les enveloppes des *budgets*, dans leur ensemble, étaient similaires. Nous avons connu quelques difficultés autour du crédit collaborateurs. Nous l'avons calculé de façon ascendante. Certains députés estimaient qu'ils n'avaient pas suffisamment de *budget* pour leurs collaborateurs parce que les retraites étaient incluses dans le *budget*, alors qu'auparavant les cotisations retraites étaient calculées à part et payées par la Chambre des Communes. Ils avaient donc probablement moins de pouvoir d'achat, mais, dans l'ensemble, les *budgets* étaient à peu près les mêmes.

Au fil du temps, nous avons augmenté ces *budgets*, en particulier en ce qui concerne les collaborateurs. Nous avons réalisé une étude importante, en 2012. Les députés devaient faire face à de nombreuses demandes d'assistance, de conseil et de réalisation d'études de cas, du fait des coupes budgétaires qui touchaient les agences gouvernementales – je suis sûr que c'est la même chose ici. Par exemple, les députés de grandes villes recevaient des demandes et des questions concernant les allocations logement, la réglementation de l'immigration, etc. Beaucoup de députés n'arrivaient pas à gérer ce volume de travail.

En 2012, nous avons donc augmenté leur *budget* collaborateurs, de 19 % en dehors de Londres et de 25 % pour les députés de Londres. Cette augmentation était généreuse, car nous étions dans une période d'austérité. À l'heure actuelle, nous rémunérons quatre collaborateurs, contre trois et demi auparavant.

Par ailleurs, les *budgets* ont été augmentés en tenant compte du taux d'inflation –



d'ailleurs très faible au cours des dernières années. L'année dernière, nous avons examiné les *budgets* dans le détail et avons revu les échelles de rémunération des collaborateurs. Nous avons fait une étude de marché en 2010 et, depuis, il n'y en avait pas eu d'autres. Des experts indépendants ont réalisé cette étude à notre demande et ont fait des recommandations pour augmenter les salaires, même le salaire minimum. Suite à cela, le *budget* collaborateurs a été augmenté de 7 % en avril 2017.

Nous avons également examiné les frais d'hébergement des députés qui doivent louer un appartement à Londres : devons-nous donner suffisamment d'argent à un député pour qu'il puisse disposer d'un logement au centre de Londres, près de Westminster, et puisse aller très facilement au Parlement, ou devait-il être logé à une distance raisonnable du Parlement ? Notre *budget* initial était issu d'un arbitrage entre ces deux coûts, mais nous avons décidé de revoir ce calcul. Désormais, le *budget* d'hébergement est calculé en tenant compte des prix de deux arrondissements : Westminster et, de l'autre côté de la Tamise, Lambeth. La plupart des députés habitent de toute façon dans ces quartiers. Suite à cela, le *budget* d'hébergement a augmenté de 6 à 7 %.

Nous avons également augmenté le *budget* des députés chargés de famille – nous avons quasiment doublé le supplément par enfant – afin que ceux qui habitent loin de Londres puissent réunir toute leur famille. Maintenant, plus d'enfants habitent avec leur parent député grâce à cela, et c'est très apprécié. Nous avons également examiné l'éligibilité au remboursement des frais de transport des époux, partenaires et ayants droit. Les frais de transport des enfants ont toujours été remboursés, mais les époux ou partenaires ne pouvaient pas se faire rembourser leurs frais de déplacement s'ils se déplaçaient seuls et accompagnaient leurs enfants. Nous avons supprimé cette règle, ce qui est apprécié par les députés qui habitent loin de Londres.

Nous avons par ailleurs supprimé les plafonds de remboursement. Auparavant, par exemple, un député ne pouvait faire que trois déplacements en Europe par an. Désormais, il n'y a plus de limite. Nous allons examiner l'évolution des dépenses afin d'évaluer l'impact de ces changements. Je pense qu'il n'y aura pas de différence significative car les députés sont tout à fait raisonnables. C'est une question de confiance : nous avons observé un taux de conformité très élevé depuis notre création il y a sept ans, car les députés sont tout à fait à même de contrôler leurs dépenses.

Vous avez parlé des frais de restauration. Les députés bénéficient de frais de représentation : un thé, un café peut être proposé aux personnes qu'ils reçoivent. C'est normal. Par contre, si un député organise un dîner avec beaucoup de personnes, nous ne remboursons pas les frais. C'est sans doute un peu cruel, mais c'est comme cela.

**M. Christophe Pallez.** Si un parlementaire invite à dîner un certain nombre de personnes, vous ne remboursez pas cette dépense ? C'est bien ça ?

**M. John Sills.** Oui, c'est cela.

**M. Christophe Pallez.** Je vais prendre un exemple pour bien clarifier les choses : un parlementaire invite au restaurant des journalistes ou des personnes d'une société privée, afin d'échanger avec elles. Remboursez-vous cette note de restaurant ?

**M. John Sills.** La réponse est non.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Vous souhaitez améliorer la vie familiale des députés. Je note une différence avec notre situation en France : ici, les conjoints des parlementaires peuvent bénéficier d'une carte de réduction de 50 % sur leurs trajets SNCF. Mais les déplacements des enfants ne sont pas inclus. Si j'ai bien compris, vous prenez en charge les frais familiaux dans le cadre de l'hébergement – 5 000 livres sterling supplémentaires – et pour le transport. Y a-t-il une limite d'âge pour cette prise en charge au niveau des transports ?

**M. John Sills.** Nous remboursons les frais de déplacement jusqu'à l'âge de dix-huit ans. Par le passé, c'était plus complexe. Initialement, nous ne couvrions que les frais de déplacement des enfants de moins de cinq ans. C'était un peu injuste. En effet, cela présupposait qu'au-delà de cinq ans, les enfants étaient scolarisés et ne se déplaçaient plus pour voir leurs parents. Par la suite, la limite a été élevée à seize ans, puis, désormais, dix-huit ans.

**M. Maurice Leroy.** J'aurais besoin d'une clarification : que représente le budget de 6 millions de livres sterling que vous avez évoqué ? Uniquement les frais de personnel de l'IPSA ?

**M. John Sills.** Je ne peux pas vous donner de chiffres précis, je ne les ai pas en tête. Mais, effectivement, l'essentiel de notre budget est consacré aux collaborateurs de l'IPSA. Nous disposons également d'un budget pour le matériel informatique et pour le loyer de nos locaux. Il s'agit donc de frais administratifs et de personnel, essentiellement, car ce sont les deux postes les plus importants de notre budget.

**M. Maurice Leroy.** Ce sont donc uniquement les frais de la « structure » IPSA ? Le coût additionnel que représente cette autorité ?

**M. John Sills.** Vous avez raison, c'est le prix à payer pour l'indépendance. Ces coûts préexistaient à notre création, car des fonctionnaires de la Chambre des Communes s'occupaient de ces questions administratives. Mais ces frais de ressources humaines étaient en général absorbés par les frais généraux de la Chambre. Maintenant que nous sommes une autorité indépendante, les véritables coûts et leur



ventilation sont publics. C'est d'ailleurs la philosophie qui avait présidé à la création de nombreuses agences exécutives – *executive agencies* – dans les années 1990 et 2000 : on voulait pouvoir disposer du coût réel de leur fonctionnement. Depuis, toutes ces agences ont été de nouveau absorbées par le niveau central. Mais cela reste intéressant de disposer d'indicateurs précis. Certes, une autorité autonome engendre des coûts, mais il faut peser le pour et le contre.

**M. Yves Blein, rapporteur, président.** Je vous remercie pour cet éclairage et votre témoignage.

*La réunion s'achève à vingt heures dix.*

*Présences en réunion :*

- *Mme Virginie Duby-Muller, présidente*
- *M. Yves Blein, rapporteur*
- *M. Stéphane Buchou*
- *Mme Élodie Jacquier-Laforge*
- *M. Maurice Leroy*