



# Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale

Rapport public annuel sur la mise en œuvre du Code de déontologie remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale par Ferdinand Mélin-Soucramanien, Déontologue de l'Assemblée nationale, en application de l'article 80-3 du Règlement

**17 juin 2015**



## Table des matières

### Introduction

### Première partie – L'enracinement de l'institution

#### I. Une institution consolidée qui s'inscrit dans un mouvement général de rénovation de la vie publique

##### A) La décision initiale du Bureau du 6 avril 2011

##### B) Un statut conforté par la loi, la jurisprudence du Conseil constitutionnel et le Règlement de l'Assemblée nationale entre 2012 et 2014

1°) *Les lois relatives à la transparence de la vie publique*

2°) *Les deux décisions du Conseil constitutionnel relatives aux lois sur la transparence de la vie publique*

3°) *Les nouveaux articles 80-1 à 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale*

##### C) Une reconnaissance qui va de pair avec la mise en œuvre de mesures de transparence

1°) *Transparence des déclarations de rattachement aux partis politiques*

2°) *Transparence et répartition égalitaire de la réserve parlementaire*

3°) *Transparence et encadrement des relations avec les représentants d'intérêts*

4°) *Transparence et certification par la Cour des comptes des comptes de l'Assemblée nationale*

5°) *Transparence des votes*

6°) *Transparence de la structuration et des comptes des groupes politiques*

7°) *Transparence dans l'usage de l'indemnité représentative de frais de mandat*

8°) *Mise en ligne des données en open data*

## **II. Une institution désormais intégrée dans la « communauté parlementaire »**

### **A) Une institution qui correspond à un besoin**

- 1°) Un climat qui exige de la part des députés une vigilance de tous les instants*
- 2°) La difficulté du questionnement déontologique*
- 3°) Les atouts d'un questionnement en toute confidentialité*

### **B) Une institution indépendante entretenant des rapports avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique**

## **Deuxième partie – L'accroissement des missions**

### **I. La mission de suivi des obligations déclaratives**

#### **A) Les déclarations de voyages à l'invitation de tiers**

- 1°) L'obligation prévue à l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011*
- 2°) Le rôle d'alerte du Déontologue*

#### **B) Les déclarations de dons et avantages**

### **II. La mission de conseil**

#### **A) Les intérêts et activités périphériques au mandat de député**

- 1°) La prévention des conflits d'intérêts*
- 2°) La question du cumul d'activités*
  - a) Le cumul avec la profession d'avocat*
  - b) La participation rémunérée à des conférences*
  - c) La participation à une campagne publicitaire*
- 3°) L'organisation de colloques à l'Assemblée nationale ou en lien avec celle-ci*
- 4°) La participation à des « clubs parlementaires »*
- 5°) L'usage de la réserve parlementaire*

**B) L'usage déontologique de l'indemnité représentative de frais de mandat**

**III. La mission de proposition : l'exemple des règles concernant l'usage de l'Indemnité représentative de frais de mandat**

**A) La clarification apportée par le Bureau de l'Assemblée nationale dans l'usage de l'indemnité représentative de frais de mandat**

**B) L'application des règles au quotidien**

*1°) Les dons et cotisations aux partis politiques*

*2°) Les cotisations à des associations*

*3°) La rémunération d'une garde d'enfants*

**Troisième partie – Les perspectives d'évolution**

**I.L'amélioration du « climat éthique » à l'Assemblée nationale**

**A) L'extension du périmètre matériel d'intervention du Déontologue**

*1°) Les représentants d'intérêts*

*2°) Les déclarations sur l'honneur concernant l'usage de l'indemnité représentative de frais de mandat*

**B) L'extension du périmètre personnel d'intervention du Déontologue**

*1°) Les collaborateurs parlementaires*

a) Les demandes de conseil effectuées par des députés

b) Les demandes de conseil effectuées par des collaborateurs

*2°) Les fonctionnaires parlementaires*

## **II. La diffusion de la culture déontologique**

**A) Au sein de l'Assemblée nationale**

**B) Au-delà de l'Assemblée nationale**

## **Propositions**

## **Annexes**

## Introduction

« ... la vertu politique est un renoncement à soi-même, qui est toujours une chose très pénible »

Montesquieu, De l'esprit des lois, Livre IV, chapitre V

Le présent rapport est remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale en application du nouvel article 80-3, alinéa 4, du Règlement de l'Assemblée nationale, introduit par une résolution du 28 novembre 2014<sup>1</sup>. Cette disposition prévoit que : « *Le déontologue remet au Président et au Bureau un rapport annuel dans lequel il présente des propositions aux fins d'améliorer le respect des règles définies dans le code de déontologie et rend compte des conditions générales d'application de ces règles sans faire état d'éléments relatifs à un cas personnel. Ce rapport est rendu public.* ».

L'actuel Déontologue de l'Assemblée, Ferdinand Mélin-Soucramanien, signataire de ces lignes, ayant été désigné par une décision du Bureau adoptée à l'unanimité le 16 avril 2014, le rapport couvre la période allant du **16 avril 2014 au 1<sup>er</sup> juin 2015**. Il s'agit du troisième rapport sur la déontologie à l'Assemblée, les deux premiers ayant été rédigés par ses prédécesseurs dans la fonction, dont l'action doit ici être saluée : M. Jean Gicquel qui a assumé cette fonction de juin 2011 à juin

---

<sup>1</sup> Qu'il me soit permis de remercier ici très chaleureusement les personnes m'assistant quotidiennement dans cette fonction et m'ayant également aidé à rédiger ce rapport, avec rigueur professionnelle, conviction et enthousiasme : M<sup>me</sup> Catherine Leroy et M. Sébastien Gauthier, Administrateurs de l'Assemblée nationale.

2012 et M<sup>me</sup> Noëlle Lenoir qui a, quant à elle, exercé cette responsabilité d'octobre 2012 à avril 2014.

L'existence de ce rapport public témoigne, en elle-même, de la volonté de l'Assemblée nationale de promouvoir davantage de **transparence**, dont il ne faut pas se lasser de rappeler qu'elle représente dans notre ordre juridique républicain un impératif constitutionnel résultant de l'article XV de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 selon lequel : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ». Dans ce cadre, confier à une personnalité indépendante, extérieure à l'Assemblée nationale, non seulement la fonction de mettre en œuvre le Code de déontologie, mais encore celle de rendre publiques les données liées à son activité, sous la seule réserve de ne pas « *faire état d'éléments relatifs à un cas personnel* », constitue une mise en œuvre concrète de ce principe de transparence.

Il est vrai que la France vit actuellement, selon l'expression de M. Jean-Marc Sauvé, vice-Président du Conseil d'État, un « moment déontologique ». Les causes en sont multiples. D'abord, on observe une tendance globale en ce sens. Ainsi, la France a-t-elle ratifié la Convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003, dite de « Mérida », ou encore la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe du 4 novembre 1999. C'est pourquoi, le Groupe d'États Contre la Corruption au niveau européen (GRECO), l'OCDE, mais également des ONG comme *Transparency International*, jouent un rôle actif dans la promotion de valeurs éthiques dans la vie publique.

Ensuite, on peut relever l'existence de causes plus nationales. Sans s'y attarder davantage, tant le constat est hélas connu de tous, la France traverse une crise de

confiance, spécialement entre les citoyens et leurs représentants. Cette défiance a été mesurée par maints sondages d'opinion et évaluée dans de nombreux rapports officiels. Bien évidemment, comme on le sait également, plusieurs « affaires » politico-financières touchant des responsables politiques de premier plan ont encore aggravé ce phénomène inquiétant pour tous ceux qui accordent du crédit à la démocratie représentative.

Comme l'intégrité des élus constitue l'une des clauses essentielles du pacte de confiance entre les représentants et les représentés, les pouvoirs publics ont imaginé de recourir, parmi d'autres moyens, à des mécanismes de contrôle de l'éthique et de la déontologie des responsables publics. Ce recours à un « droit souple », fondé davantage sur la prévention que sur la répression, ne se substitue évidemment pas au « droit dur », notamment pénal, mais vient le compléter heureusement. L'origine de cette prise de conscience de la nécessité de modifier l'approche, jusqu'alors privilégiée dans notre tradition juridique, peut être datée assez précisément. Elle remonte à 2010, lorsque le Premier ministre de l'époque, M. François Fillon a confié à M. Jean-Marc Sauvé, une mission de réflexion sur le sujet, d'une part ; et aux assemblées parlementaires françaises le soin de créer en leur sein des organes chargés spécifiquement de la déontologie parlementaire afin de respecter la séparation des pouvoirs et le principe d'autonomie des assemblées qui en découle. C'est à la suite de cette impulsion que l'Assemblée nationale, présidée alors par M. Bernard Accoyer, a décidé par une décision du Bureau du 6 avril 2011 de se doter d'un Code de déontologie et d'une institution chargée d'en contrôler le respect. Ce mouvement ne s'est pas enrayé depuis. Il s'est même accéléré.

Quelques mois après son élection, le Président de la République, M. François Hollande, a créé une Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par l'ancien Premier ministre, M. Lionel Jospin. Parmi ses recommandations, figurait notamment la création d'une Haute autorité de la déontologie. Cette

recommandation a abouti à la création par les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dont l'existence et l'action s'avèrent déterminantes pour faire progresser la prise de conscience de la nécessité d'un questionnement déontologique.

Dans le même temps, comme ce rapport aura l'occasion de l'illustrer, l'Assemblée nationale, à l'initiative de son Président, du Bureau ou du Collège des questeurs, a adopté une série de mesures en faveur de la transparence qui, mises en perspective, représentent indéniablement des avancées majeures. Parmi celles-ci, on peut relever notamment la consolidation du statut et des missions du Déontologue dans le Règlement par une résolution du 28 novembre 2014, portée par M. Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale. Cet ancrage normatif plus solide du Déontologue avait constitué l'une des recommandations des deux précédents déontologues dans leurs rapports respectifs, ainsi que l'un des principaux souhaits de l'auteur de ces lignes. C'est désormais chose faite.

Le Déontologue de l'Assemblée nationale apparaît donc à présent comme un maillon plus solide dans la chaîne des acteurs en charge de la défense des valeurs éthiques et déontologiques dans la vie publique. Cependant, il continue à demeurer une institution singulière et, dans une certaine mesure, pionnière.

D'abord, il s'agit d'une institution œuvrant en faveur de la déontologie dans la sphère publique, qui plus est, à l'épicentre de celle-ci : au sein de l'Assemblée nationale. Or, si de telles instances sont désormais courantes dans les entreprises privées, particulièrement les plus importantes d'entre elles, elles demeurent encore relativement rares et mal connues dans la sphère publique, même si le retard est en passe d'être rattrapé.

En effet, les grands groupes privés ont d'ores et déjà pris la pleine mesure de l'importance du questionnement éthique dans la conduite des relations d'affaires. Nombreux sont ceux qui ont mis en place des codes de conduite et d'éthique, dans une démarche qui intègre également les normes mises en place dans le cadre de la Responsabilité sociale des entreprises (RSE). Cette démarche contribue à créer un climat vertueux de confiance, qui a des répercussions sur les résultats économiques, puisque l'éthique et la déontologie peuvent représenter jusqu'à 8 à 15 % de la notation extra financière de l'entreprise<sup>1</sup>. Mais jusqu'alors, cette démarche se limitait au secteur privé, le secteur public s'en tenant aux règles traditionnelles de la fonction publique, avec les procédures internes de contrôles et, en cas de manquement, de sanctions disciplinaires. Il apparaît désormais que, tout en gardant leur utilité, ces règles ne permettent plus de répondre aux exigences d'exemplarité de la société civile. Ce qui est légal n'est pas forcément légitime ou moral. Dans ce contexte, l'instauration d'un Déontologue ou d'un comité de déontologie permet d'aborder les questions qui ne sont pas de prime abord réglées sur le plan légal. Les missions du Déontologue dépassent alors la question de la simple conformité à la règle pour aborder plus largement celle du respect de règles de bonne conduite, de l'intégration de nouveaux standards répondant aux attentes des citoyens. Il lui revient également de faire de la pédagogie éthique, et, ce faisant, de se placer « dans les angles morts du management »<sup>2</sup>.

Dans la sphère publique, en incluant le Déontologue de l'Assemblée nationale, un article universitaire récent dénombre seulement six instances nationales chargées d'assurer le respect de ces règles de « droit souple » dans les organisations relevant de

---

<sup>1</sup> Cf. Valérie Landrieu, « Vite, un Déontologue ! », *Les Echos*, 11 mai 2015.

<sup>2</sup> Cf. Valérie Landrieu, art.cit.

leur compétence<sup>1</sup> : le collège de déontologie de la juridiction administrative ; le collège de déontologie des juridictions financières ; le comité de déontologie parlementaire du Sénat ; le comité d'éthique du ministère des affaires étrangères ; le comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail ; le comité de déontologie du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux. Même si ces instances demeurent encore assez peu courantes dans le secteur public, on peut penser qu'elles ont tout de même un bel avenir devant elles. À titre d'illustration, le projet de loi « Santé » actuellement en cours de discussion au Parlement prévoit de doter les principales agences et autorités sanitaires d'organes chargés de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêts.

On peut ajouter à ce rapide panorama que, sur le plan local également, des initiatives fleurissent ici et là. Par exemple, la mairie de Strasbourg, qui fait ici figure de précurseur, vient de se doter d'un Déontologue en novembre 2014. La fonction a été confiée au Professeur Patrick Wachsmann<sup>2</sup>. De même, certaines universités créent en leur sein ce type de fonction. La première a été l'université de Grenoble en 2014. L'université de Bordeaux vient de faire de même en 2015 en se dotant d'un « référent » chargé de la déontologie. Dans la même direction, M. Jean-Louis Nadal, Président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, dans son rapport remis au Président de la République en janvier 2015, plaide pour la création d'un réseau de déontologues, avec la désignation d'un Déontologue par direction d'administration centrale, préfecture et direction régionale ou départementale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Olga Mamoudy, « Les avis et recommandations du collège de déontologie de la juridiction administrative », *Revue française de droit administratif*, n° 2, mars-avril 2015, p. 369.

<sup>2</sup> *Le Figaro*, 13 novembre 2014.

<sup>3</sup> *Renouer la confiance publique – Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, La documentation française, Paris, 2015, pp. 43 et s.

Cette génération spontanée récente et à venir d'instances chargées de l'éthique et de la déontologie montre bien qu'il existe une réelle attente d'intégrité et de responsabilité des dirigeants émanant de la société civile. Accessoirement, cela renforce l'idée soutenue dès 2012 dans le rapport de la Commission pour la rénovation et la déontologie de la vie publique de la nécessité de créer un réseau des déontologues intervenant dans la sphère publique.

Ensuite, on peut souligner que l'Assemblée nationale a procédé à un choix plutôt audacieux en confiant cette mission complexe et souvent sensible, non pas à une autorité collégiale composée de députés, mais à une personnalité extérieure. Ce dispositif, qui correspond peu ou prou au modèle canadien où le contrôle est assuré de manière performante par un « Commissaire à l'éthique et à la déontologie », repose sur trois principes fondamentaux : l'**autonomie** de l'Assemblée, l'**externalisation** du contrôle et celui de son **unicité**. La préservation de l'autonomie de l'Assemblée est non seulement fondée en droit sur la séparation des pouvoirs<sup>1</sup>, mais elle est en outre justifiée par des raisons d'efficacité pratique. L'externalisation consistant à confier ce contrôle à une personnalité indépendante permet d'éviter les obstacles liés à l'auto-limitation dont on mesure aisément les limites. Quant à l'unicité, préférée à la collégialité, elle permet davantage de proximité et de réactivité et, partant, garantit une meilleure effectivité du contrôle.

D'ailleurs, ce modèle du « Commissaire à l'éthique et à la déontologie » canadien et, désormais, du « Déontologue » français, fait actuellement des émules. Ainsi, le Déontologue de l'Assemblée nationale a-t-il été convié par M<sup>me</sup> Laura Boldrini, Présidente de la Chambre des députés italienne, à participer à un séminaire de travail

---

<sup>1</sup> En ce sens, cf. : les opinions éclairantes de Guy Carcassonne et Jean Gicquel notamment dans : *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires*, Rapport d'information, Commission des lois, Sénat, n° 518, 2010-2011, pp. 78 et s.

à Rome le 5 juin 2015 dont le thème était : « Vers un code de conduite pour les parlementaires : un échange de bonnes pratiques ». L'un des objectifs de cette rencontre était de mesurer l'intérêt du dispositif mis en place dès 2011 à l'Assemblée nationale avant de le transposer en Italie.

Ceci étant, il ne faut pas dissimuler que ces avancées relatives à la transparence et à la déontologie à l'Assemblée nationale, si importantes soient-elles, ne permettront pas à elles seules de résoudre la crise de confiance qui frappe actuellement la société française. Aux yeux de certains, l'existence d'un Code de déontologie à l'Assemblée nationale et l'institution d'un organe chargé de le mettre en œuvre serait même, à l'inverse, une cause d'aggravation des difficultés dans la mesure où elles les font apparaître en pleine lumière. Il s'agit là d'une erreur de perspective classique consistant à confondre le mal et son remède, la mauvaise nouvelle et son messager. Bien sûr, l'existence d'un mécanisme de garantie d'un Code de déontologie fait surgir des difficultés nouvelles, auparavant tenues sous le voile, mais au final elles révèlent également un tableau beaucoup moins sombre que celui parfois tracé sous l'influence du populisme ambiant.

Parce que la généralisation est toujours le tombeau de la vérité, ce rapport voudrait donc donner à voir quels sont les ombres et les lumières de la déontologie à l'Assemblée en trois temps : **l'enracinement de l'institution** (première partie), **l'accroissement des missions** (deuxième partie) et **les perspectives d'évolution** (troisième partie).

## **Première partie – L'enracinement de l'institution**

### **I. Une institution consolidée qui s'inscrit dans un mouvement général de rénovation de la vie publique**

La période actuelle peut être analysée comme un moment charnière représentant à la fois une rupture avec le passé et une promesse d'avenir. En effet, non seulement l'organe chargé de la déontologie en interne, le Déontologue, a été créé et progressivement consolidé, mais encore sa création a été accompagnée par une série de dispositifs internes et externes à l'Assemblée qui, tous, convergent vers une amélioration du « climat éthique » de la vie politique française et de son cœur battant : l'Assemblée nationale.

#### **A) La décision initiale du Bureau du 6 avril 2011**

Le Déontologue de l'Assemblée nationale a été institué par une décision du Bureau, le 6 avril 2011. Cette décision est, à l'origine, la réponse apportée par l'Assemblée nationale à la demande adressée en septembre 2010 par le Premier Ministre, M. François Fillon, aux présidents des deux Assemblées afin que soit menée une réflexion sur la moralisation de la vie publique. S'agissant de l'exécutif et des administrations publiques, la réflexion est confiée à une commission présidée par M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État. Pour les assemblées parlementaires, le Premier ministre confie à chacune des assemblées le soin de réfléchir au dispositif qui lui paraît le plus pertinent.

Pour répondre à cette demande, le Bureau de l'Assemblée nationale, à l'initiative de son Président M. Bernard Accoyer, institue dès le mois de novembre 2010, un

groupe de travail composé des membres du Bureau et de deux représentants de chaque groupe politique. Deux rapporteurs, issus de la majorité et de l'opposition, sont nommés, en la personne de M<sup>me</sup> Arlette Grosskost et de M. Jean-Pierre Balligand, et conduisent pendant trois mois de nombreuses auditions, toutes publiques, ayant pour objet d'appréhender ce qui apparaît alors pour les parlementaires comme une nouvelle notion à définir, le « conflit d'intérêts », aussi bien sur le plan juridique, avec l'audition de professeurs de droit public, que sous ses aspects pratiques, avec l'audition de professionnels, issus des secteurs privé ou para-public, en charge de cette question au sein de leur organisation.

En avril 2011, le groupe de travail propose au Bureau un dispositif complet, avec à la fois une définition du conflit d'intérêts applicable aux députés, un Code de déontologie et la mise en place d'une instance interne, le Déontologue de l'Assemblée nationale, en charge de veiller au respect des principes ainsi édictés.

Le Code de déontologie, qui s'inspire de nombreux exemples étrangers et, notamment de celui mis en place dès 1994 à la Chambre des communes, énonce en six points une série de grands principes devant guider les députés dans leur action : respect de l'intérêt général, indépendance, objectivité, responsabilité, probité et exemplarité.

Le respect de ces principes est confié au Déontologue de l'Assemblée nationale, personnalité indépendante, nommée pour la durée de la législature par le Bureau, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, après l'avis favorable d'au moins un président d'un groupe de l'opposition. Cette condition de majorité tout à fait inédite a pour objectif de s'assurer de la plus grande impartialité de la personnalité ainsi nommée. Le Déontologue est soumis à des obligations de confidentialité strictes, avec

un renvoi vers les sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal en cas de manquement.

En outre, afin de garantir la totale indépendance de la personnalité ainsi désignée, tout en évitant un mandat trop long susceptible d'entrainer une promiscuité altérant l'exercice de la fonction, il a été décidé que le mandat du Déontologue ne serait pas renouvelable. Pour ces mêmes raisons tenant à l'indépendance, son mandat n'est pas révocable en cours de législature, sauf manquement constaté par le Bureau, dans des conditions de majorité identiques à celles prévues pour sa désignation.

Le dispositif ainsi mis en place est complété par une série d'obligations déclaratives permettant au Déontologue de se fonder sur des éléments concrets pour apprécier la survenance d'éventuels conflits d'intérêts : est ainsi mise en place une déclaration d'intérêts, adressée dans la plus stricte confidentialité au seul Déontologue, obligeant les députés à déclarer leurs intérêts personnels ainsi que « *ceux de leurs descendants ou descendants directs, de leur conjoint, ou partenaire de pacte civil de solidarité* ». Instituée par la décision du Bureau 6 avril 2011 adossée au Code de déontologie, cette obligation permet également, en incidente, de donner une définition du conflit d'intérêts comme étant « *une situation d'interférence entre les devoirs du député et un intérêt privé qui, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme pouvant influencer ou paraître influencer l'exercice de ses fonctions parlementaires* ».

La décision du Bureau prévoit également une obligation de déclaration pour tout voyage à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne morale ou physique autre que l'Assemblée nationale ainsi qu'une obligation de déclaration pour tout don ou avantage d'une valeur supérieure à 150 euros.

L'audace du dispositif ainsi adopté par le Bureau, à l'unanimité, le 6 avril 2011, doit être bien mesurée : en moins de trois mois est mise en place une réforme qui, pour la première fois dans l'histoire de la vie politique française, affronte la question

de l'éthique en politique, introduit des notions aussi difficiles à saisir que l'importance de la subjectivité et de l'apparence en matière de conflit d'intérêt, astreint les députés à des obligations déclaratives portant sur leur situation personnelle et, enfin, fait reposer l'ensemble du dispositif sur une tierce personne, extérieure à l'institution, le Déontologue de l'Assemblée nationale.

Cette véritable révolution s'est déroulée en douceur. Au départ, elle s'en tient à une décision du Bureau, sans être formalisée dans une proposition de résolution qui inscrirait la déontologie dans le Règlement. En outre, la mise en place des obligations déclaratives, et notamment de la déclaration d'intérêts, n'est prévue qu'à compter de la XIV<sup>ème</sup> législature. Désigné par le Bureau le 15 juin 2011, M. Jean Gicquel, premier Déontologue de l'Assemblée nationale, aura ainsi eu pour mission essentielle de faire connaître l'institution tout en se voyant confier une réflexion spécifique sur les clubs parlementaires, l'organisation des colloques et la présence des parlementaires dans les organismes extra-parlementaires. La mise en œuvre complète de la réforme est reportée *de facto* à 2012. Ce changement de législature, qui s'est traduit par un changement de majorité, aurait pu être fatal à la toute jeune institution. Il n'en a rien été, bien au contraire, puisque le dispositif imaginé par le Bureau en avril 2011 a encore gagné en force depuis 2012 en étant progressivement reconnu dans la loi en 2013, puis inscrit dans le Règlement de l'Assemblée nationale en 2014.

## **B) Un statut conforté par la loi, la jurisprudence du Conseil constitutionnel et le Règlement de l'Assemblée nationale entre 2012 et 2014**

### **1°) *Les lois relatives à la transparence de la vie publique***

Nommée en novembre 2012 à l'unanimité des membres composant le Bureau, avec l'accord des deux présidents des groupes de l'opposition, M<sup>me</sup> Noëlle Lenoir a été la première Déontologue de la XIV<sup>ème</sup> législature.

Durant son mandat, de novembre 2012 à avril 2014, le débat sur la déontologie en politique connaît une actualité intense, due évidemment au scandale de l' « affaire Cahuzac » mais, plus encore, à la prise de conscience d'une défiance grandissante envers les élus. Le Président de la République, M. François Hollande, confie à une commission présidée par M. Lionel Jospin, ancien Premier Ministre, le soin d'effectuer des propositions qui concourent à la « rénovation et la déontologie de la vie publique »<sup>1</sup>. Ses préconisations se concrétisent notamment par l'adoption des lois, organique et ordinaire, du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique. Ces deux textes modifient profondément le dispositif mis en place par la décision du Bureau du 6 avril 2011, en instaurant, notamment une déclaration d'intérêts et d'activités, remise à une instance nouvellement créée, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Le caractère public de ces déclarations d'intérêts et d'activités, l'instauration de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui dispose de moyens effectifs de contrôle et devient ainsi un « gardien de la moralisation »<sup>2</sup> de la vie publique auraient pu priver d'intérêt la réforme de 2011.

En réalité, si les lois relatives à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 représentent bien un « saut qualitatif » dans l'amélioration du « climat éthique », elles n'invalident pas pour autant les étapes antérieures et notamment le dispositif mis en place par le Bureau de l'Assemblée nationale en avril 2011. Mieux, les lois du 11 octobre 2013 confortent l'institution du Déontologue en reconnaissant son existence dans la loi.

---

<sup>1</sup> Pour un renouveau démocratique - Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, La Documentation française, Paris, 2012.

<sup>2</sup> Cf. Cédric Groulier (dir), *L'Etat moralisateur, Regard interdisciplinaire sur les liens contemporains entre la morale et l'action publique*, Paris, 2014.

En premier lieu, la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 introduit, après l'article 4 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, un article 4 *quater* reconnaissant au Bureau de chaque assemblée le soin de déterminer des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. La rédaction ainsi retenue précise également que c'est au Bureau de veiller au respect et au contrôle de ces règles.

Introduite à l'Assemblée nationale par un amendement du rapporteur de ce texte, M. Jean-Jacques Urvoas, Président de la Commission des lois, cette disposition est justifiée par son auteur par l'impossibilité de transposer aux parlementaires les obligations de dépôt prévues pour les agents publics à l'article 2 du projet de loi. Cette impossibilité tient « *à la fois pour des motifs de procédure (le législateur n'est pas nécessairement compétent en la matière) et pour des raisons de fond – liées, en particulier, au respect du droit de vote prévu à l'article 27 de la Constitution* »<sup>1</sup>. C'est donc au nom du principe d'autonomie des assemblées parlementaires que la loi renvoie à des procédures internes propres à chaque assemblée. Ce faisant, la rédaction précise que la détermination de ces règles revient au Bureau, « *après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire* ».

Avec cette rédaction, le Déontologue, organe interne en charge des questions de déontologie à l'Assemblée nationale, voit son existence reconnue dans la loi. Si, par extraordinaire, il venait à être supprimé, obligation serait alors faite à l'Assemblée de créer à nouveau un organe interne en charge des questions de déontologie, sauf à être en contradiction avec la loi. Il s'agit là d'une première garantie solide de la pérennité du dispositif.

Mais cette reconnaissance ne s'arrête pas là : en invoquant le principe de l'autonomie parlementaire, en insistant sur la spécificité du mandat de député, les travaux parlementaires sont sans équivoque. La définition du conflit d'intérêts, telle qu'elle est donnée à l'article 2 de la loi, selon lequel « *constitue un conflit d'intérêts toute*

---

<sup>1</sup> Rapport de M. Jean-Jacques Urvoas au nom de la Commission des lois, n° 1108 et 1109, page 202.

*situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* » ne saurait s'appliquer aux députés : cette définition concerne les responsables publics couverts par l'article 1<sup>er</sup> de la loi, à savoir les membres du Gouvernement, les titulaires d'un mandat électif local et l'ensemble des personnes chargées d'un service public. En revanche, les membres du Parlement n'entrent pas dans le champ de cette disposition en raison du principe d'autonomie des assemblées et, surtout, des spécificités du mandat parlementaire, qui « *suppose de son titulaire la capacité, sinon le devoir, de se prononcer sur tout sujet – à la différence d'un fonctionnaire ou même d'un ministre, dont le champ d'intervention est nécessairement limité à un secteur d'attribution particulier* ». Cette universalité du mandat parlementaire impose une définition différente de celle donnée dans la loi ; en s'abstenant d'en proposer une, le législateur donne implicitement toute sa force aux travaux menés au sein de chaque assemblée et plus particulièrement, en ce qui concerne l'Assemblée nationale, à la définition du conflit d'intérêts proposée par la décision du Bureau du 6 avril 2011.

Les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique confortent donc explicitement le Déontologue de l'Assemblée nationale, en faisant référence à l'organe chargé de la déontologie parlementaire, et renvoient implicitement à la définition spécifique du conflit d'intérêts donnée par la décision du Bureau du 6 avril 2011.

Dès lors, plutôt qu'une remise en cause ou l'instauration d'un dispositif concurrent, les lois relatives à la transparence de la vie publique apparaissent dans la continuité de ce qui a été initié par le Bureau de l'Assemblée nationale dès 2011. Cette analyse soulignant la continuité et la complémentarité des deux dispositifs s'est trouvée confortée par les deux décisions du Conseil constitutionnel sur les lois relatives à la transparence de la vie publique.

## *2°) Les deux décisions du Conseil constitutionnel relatives aux lois sur la transparence de la vie publique*

Les deux décisions du Conseil constitutionnel relatives aux lois sur la transparence de la vie publique<sup>1</sup>, sont formellement silencieuses sur les dispositifs internes relatifs à la déontologie mis en place au sein de chaque assemblée parlementaire. Pour autant, il est incontestable qu'elles viennent conforter la démarche initiée depuis 2011, et ce de deux manières.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel reconnaît que la lutte contre les conflits d'intérêts et le renforcement des garanties de probité des membres du Parlement constituent un objectif d'intérêt général, susceptible de justifier des atteintes au respect de la vie privée. Ce faisant, le Conseil valide la démarche entreprise dès 2011 par le Bureau de l'Assemblée, destinée à placer la question des conflits d'intérêts au centre de la vie parlementaire.

En second lieu, validé dans ses objectifs, le dispositif déontologique mis en place au sein de l'Assemblée nationale se trouve également conforté sur le fond dans la mesure où, en censurant certaines dispositions contenues dans les deux projets de loi, le Conseil constitutionnel reporte implicitement la charge du questionnement éthique sur les assemblées et donc, en définitive, sur le Déontologue de l'Assemblée nationale.

Il en est ainsi notamment des dispositions censurées concernant les incompatibilités parlementaires : en déclarant contraires à la Constitution certaines dispositions instituant de nouvelles incompatibilités parlementaires, telles que celles interdisant toute activité nouvelle en cours de mandat et la poursuite de toute activité de conseil, même si elle était exercée avant le mandat, au motif qu'elles excédent « manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur,

---

<sup>1</sup> Décisions n° 2013-675 DC et n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013.

*l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflit d'intérêts* », le Conseil constitutionnel censure la voie la plus simple, en l'occurrence l'interdiction législative. Les incompatibilités constituent en effet la solution la plus radicale en matière de lutte contre les conflits d'intérêts dans la mesure où l'interdiction permet de prévenir *a priori* toute confusion entre intérêt privé et intérêt public.

Or, en l'absence d'interdiction *a priori*, la prévention des conflits d'intérêts passe inévitablement par l'édition de règles de bonnes pratiques. La censure pratiquée par le Conseil constitutionnel sur la loi organique relative à la transparence de la vie publique rend indispensable l'élaboration de règles de droit souple pour prévenir les conflits d'intérêts, objectif qui est justement celui poursuivi par la décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011.

Ce renvoi implicite vers le droit souple est également rendu indispensable à la suite d'une autre disposition censurée par le Conseil constitutionnel concernant les rubriques contenues dans la déclaration d'intérêts sur l'entourage familial. Auraient dû figurer dans cette rubrique les activités exercées, à la date de l'élection, par le conjoint, le partenaire de pacte civil de solidarité, le concubin, les parents et les enfants des parlementaires.

Le Conseil constitutionnel commence par rappeler que les atteintes au respect de la vie privée doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et mises en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif ; en conséquence, il établit une distinction entre la situation du conjoint, partenaire ou concubin et celle des enfants et parents. Sur ce fondement, le Conseil estime que l'atteinte au principe de respect de la vie privée est proportionnée pour les conjoints, concubins et partenaires de PACS mais qu'elle ne l'est pas pour les descendants et ascendants.

Dès lors, si de telles informations portant sur l'entourage familial n'ont pas vocation à figurer dans les déclarations d'intérêts et d'activités, il n'en reste pas moins que cet entourage, compris dans son acception la plus large possible, doit être pris en compte dans la prévention des conflits d'intérêts. Il est en effet bien établi que ces

derniers peuvent résulter non seulement de liens d'intérêts du parlementaire mais aussi de ceux de ses proches, et au premier titre des membres de sa famille. La recommandation n° R (2000)10 du Comité des ministres sur les codes de conduite pour les agents publics du 11 mai 2000 du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>, comme le rapport de la commission présidée par M. Jean-Marc Sauvé<sup>2</sup> ou l'ouvrage de référence de M. Christian Vigouroux<sup>3</sup> incluent tous les liens familiaux dans le champ des conflits d'intérêts. La décision du Bureau du 6 avril 2011 avait fait de même en mentionnant les conjoints mais également les descendants et les ascendants.

Dès lors, la censure du Conseil constitutionnel rend un peu moins visibles les conflits d'intérêts familiaux en n'exigeant pas que les parlementaires les fassent figurer dans leur déclaration d'activités. Le questionnement déontologique sur l'importance de l'entourage dans la survenance de conflit d'intérêts se trouve là encore renvoyé au dispositif mis en place en interne.

Les censures du Conseil constitutionnel ont pour conséquence d'élargir le champ de la déontologie parlementaire. Elles illustrent ainsi la nécessaire complémentarité entre deux approches différentes dans la lutte contre les conflits d'intérêts : la voie normative, qui suppose l'*obligation* et la *sanction* ; le *droit souple*, qui implique le *questionnement* et la *recommandation*.

---

<sup>1</sup> « Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influer ou paraître influer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. L'intérêt personnel de l'agent public englobe tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis ou de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujetti »

<sup>22</sup> Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, 26 janvier 2011, p. 17 : « L'intérêt détenu doit ensuite être « personnel », c'est-à-dire détenu directement ou indirectement par l'intéressé : il peut ainsi concerner l'agent lui-même ou sa famille, notamment ses parents, conjoint et enfants ».

<sup>3</sup> Christian Vigouroux, *Déontologie des fonctions publiques*, 2<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2012, p. 78 : « la notion d'intérêts "personnels" est large, recouvrant le cercle familial et celui des proches, aux fins d'éviter le mélange des genres ».

Il manquait à ces deux approches une pièce essentielle, permettant de consolider juridiquement le dispositif mis en place le 6 avril 2011, tout en préservant une logique fondée sur la prévention et le conseil, qui fait toute l'originalité du dispositif. Avec l'inscription, en novembre 2014, à l'initiative du Président Claude Bartolone, des règles de déontologie dans le Règlement de l'Assemblée nationale, c'est désormais chose faite.

### **3°) Les nouveaux articles 80-1 à 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale**

Déposée au mois d'octobre 2014, la résolution du Président Claude Bartolone proposait de modifier ou de créer vingt articles dans le Règlement de l'Assemblée nationale, visant principalement à systématiser la publicité des travaux des commissions et à améliorer l'organisation des séances ; parmi les articles nouvellement créés figuraient également la consécration et le renforcement des obligations déontologiques des députés.

Quatre nouveaux articles relatifs à la déontologie des députés ont été ainsi créés, à la suite des articles relatifs aux sanctions disciplinaires, dans un chapitre XIII renommé à cette occasion « *Discipline, immunité et déontologie* » :

– l'article 80-1 détermine les compétences du Bureau de l'Assemblée nationale en matière de déontologie, élève au niveau réglementaire l'existence d'un Code de déontologie et d'un déontologue et définit la notion de conflit d'intérêts ;

– l'article 80-2 fixe le statut du Déontologue, « *personnalité indépendante* » nommée par le Bureau, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition. Il exerce ses fonctions pour la durée de la législature et son mandat n'est pas renouvelable. Il ne peut être démis de ses fonctions

qu'en cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations, dans les mêmes conditions que celles exigées pour sa nomination. Toutes ces dispositions sont la reprise, à l'identique, de la décision du Bureau du 6 avril 2011 ;

– l'article 80-3 définit les compétences du Déontologue. Celui-ci est consulté par le Bureau pour la détermination des règles de prévention et de traitement des conflits d'intérêts appelées à figurer dans le code de déontologie des députés. Le Déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite le consulter pour son cas personnel, dans le cadre d'une procédure confidentielle, sur le respect des règles définies dans ce code de déontologie. Il établit un rapport public annuel ;

– l'article 80-4 fixe la procédure applicable en cas de manquement par un député à ses obligations déontologiques. Au terme d'une procédure contradictoire, initiée par le Déontologue, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, en cas de refus du député concerné de mettre fin à la situation de manquement, rendre publique cette situation, mais aussi prononcer une peine disciplinaire, dans les conditions prévues aux articles 70 à 73.

Ces quatre articles élèvent ainsi les dispositions relatives à la déontologie au niveau du Règlement de l'Assemblée nationale ; cette modification répond ainsi aux objections soulevées à la fois par la presse mais également par certains parlementaires, faisant état de la fragilité d'obligations mises en place sur le fondement d'une simple décision de Bureau. La résolution permet ainsi de solidifier la base juridique des dispositions, et notamment celles relatives aux obligations déclaratives ; au passage, cette discussion a montré que l'institution du Déontologue, et, de façon plus générale, l'ensemble du volet déontologique rencontraient parmi les députés un large consensus.

Par rapport à la décision du Bureau du 6 avril 2011, les dispositions réglementaires introduisent quelques variations qui méritent d'être soulignées.

En premier lieu, du fait de la création par les lois du 11 octobre 2013 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, le Déontologue n'est plus chargé de collecter et de conserver les déclarations d'intérêts des députés, mission qui revient désormais à la HATVP.

En outre, l'inscription dans le Règlement permet de donner aux cas de manquements au Code de déontologie une force nouvelle : alors que le Bureau n'avait auparavant aucun pouvoir de sanction proprement dit, puisque son seul recours en cas de manquement était de rendre public ce manquement, la résolution du 28 novembre 2014 permet dorénavant de s'appuyer sur l'arsenal des sanctions disciplinaires prévues dans le Règlement aux articles 71 à 73 ; à cet effet, l'article 70 du Règlement, qui énumère tous les cas susceptibles d'encourir une sanction disciplinaire a été modifié pour inclure un dernier alinéa faisant référence « *à un manquement aux règles de déontologie* ».

En cas de manquement, les sanctions prévues peuvent donc être de différentes natures : en premier lieu, la publicité du manquement, inspirée de la pratique du « *name and shame* » à l'anglo-saxonne, qui consiste à livrer le député au jugement de l'opinion publique. Ensuite, le recours à des mesures plus classiques, telles que le rappel à l'ordre, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure puis la censure avec exclusion temporaire, ces trois dernières sanctions emportant de plein droit la privation d'une partie de l'indemnité parlementaire.

Avec ce renvoi aux sanctions disciplinaires, la déontologie à l'Assemblée nationale est définitivement assurée d'une effectivité. Ce faisant, l'Assemblée s'inscrit dans le droit commun des réglementations adoptées en Europe, qui prévoient toutes, après le rappel à l'ordre, la possibilité de prononcer des sanctions financières, et éventuellement des peines d'exclusion temporaire, pour les cas de manquement au code de déontologie.

Ce renforcement des sanctions était rendu indispensable pour deux raisons

La première est qu'il paraissait difficile de s'en tenir à une simple publicité du manquement lorsque ce manquement avait précisément été révélé par la presse, comme c'est le cas bien souvent. Dans de tels cas, la décision du Bureau du 6 avril 2011 montrait toutes ses limites et il n'était pas faux de n'y voir qu'un « *tigre de papier* ».

La seconde raison motivant ce recours aux sanctions disciplinaires tient à la décision du Conseil constitutionnel relative aux lois sur la transparence de la vie publique : en censurant, au nom du principe de la séparation des pouvoirs, la disposition qui permettait à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique de prononcer des injonctions à l'encontre des parlementaires, injonctions qui étaient assorties de sanctions pénales, le juge constitutionnel a reporté sur les assemblées parlementaires, et les instances internes en charge de la déontologie, le soin de définir les sanctions appropriées. Il était donc indispensable d'apporter une réponse adéquate, alliant force contraignante et respect de la séparation des pouvoirs.

Comme l'a relevé alors M<sup>me</sup> Noëlle Lenoir, « le coup d'arrêt porté par le Conseil constitutionnel à l'extension des incompatibilités parlementaires, la réaffirmation à laquelle il procède du droit à la vie privée et l'application exigeante du principe de légalité des délits et des peines, en limitant le champ des règles de « droit dur », reportent sur le Bureau et les organes chargés de la déontologie parlementaire une part de la surveillance, voire de la sanction, des conflits d'intérêts des parlementaires »<sup>1</sup>.

En inscrivant ces dispositions dans le Règlement, l'Assemblée nationale a répondu à l'une des critiques les plus fortes émises par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) qui recommandait, dans son quatrième rapport, la mise en place

---

<sup>1</sup> « La déontologie parlementaire à l'aune de la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2014, n° 1, p. 7.

de mesures disciplinaires effectives, en s'étonnant « *de l'absence de mesures vraiment incitatives/répressives [...] pour ce qui est du respect de certaines règles en matière de déontologie* »<sup>1</sup>.

Cette reconnaissance dans le Règlement de l'Assemblée nationale est le point d'aboutissement d'une évolution en douceur, une marche par étapes, consistant à introduire le questionnement déontologique dans l'exercice du mandat parlementaire. Ce faisant, cette réforme n'est pas isolée : elle s'inscrit au contraire dans un mouvement plus vaste, puissant, qui a pour objet de rénover les conditions du débat politique.

### **C) Une reconnaissance qui va de pair avec la mise en œuvre de mesures de transparence**

Dans son discours prononcé en 1903 devant les lycéens d'Albi, Jean Jaurès décrivait la République comme « *un grand acte de confiance* »<sup>2</sup>. La confiance des citoyens envers les élus de la Nation constitue le socle de la démocratie représentative. Sans cette confiance, le pacte républicain lui-même est menacé.

Il est incontestable que l'époque actuelle est marquée par une indifférence, voire une défiance à l'encontre des institutions, sentiment qui s'exprime notamment par des taux d'abstention toujours plus élevés aux élections politiques. « *Renouer la confiance publique* » : le titre du rapport de M. Jean-Louis Nadal, Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, , remis en janvier 2015au Président de la République, illustre bien le véritable défi lancé aux institutions et l'urgence de traiter de ces questions.

Il est désormais acquis que cette confiance est inséparable du débat sur la transparence. Comme le souligne le Conseil constitutionnel dans l'une de ses

---

<sup>1</sup> GRECO, Quatrième cycle d'évaluation.

<sup>2</sup> Discours de Jean Jaurès à la jeunesse, Albi, 1903.

décisions du 9 octobre 2013, « ... la transparence permet aux citoyens de s'assurer par [eux-mêmes] de la mise en œuvre des garanties de probité et d'intégrité de leurs élus »<sup>1</sup>.

Ainsi, convaincu que cette question serait au cœur de la législature à venir, le Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone annonçait, dans son allocution d'ouverture du 26 juin 2012 qu'il souhaitait précisément placer ses années de présidence sous le signe de la transparence : « *Je souhaite que l'Assemblée nationale soit pleinement respectée. Pour cela, efforçons-nous de la rendre absolument respectable. Notre assemblée doit vivre avec son temps. Plus que jamais, ayons à cœur d'en faire une maison de verre. Transparente, exemplaire, irréprochable, parce que la force de la loi est subordonnée à l'exemplarité du législateur* ».

Plusieurs mesures ont été prises en ce sens. Elles sont venues accompagner le dispositif relatif à la déontologie, parfois en s'appuyant sur le Déontologue, d'autres fois de façon distincte. Rapprochées entre elles et mises en perspective, ces mesures dessinent aujourd'hui de façon incontestable un dispositif global, cohérent, qui contribue sans nul doute à créer les conditions d'un véritable « moment éthique ». Il importe de les citer toutes, car elles apportent un éclairage nouveau sur la façon d'être aujourd'hui représentant de la Nation en France.

### **1°) Transparence des déclarations de rattachement aux partis politiques**

En premier lieu, en novembre 2012, le Bureau a décidé de rendre publiques les déclarations de rattachement aux partis politiques. Jusqu'alors, ces rattachements, déterminant l'attribution de l'aide publique aux partis, étaient confidentiels et pouvaient parfois donner lieu à des parrainages insolites, voire contestables.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-676 DC, op.cit.

## **2°) Transparence et répartition égalitaire de la réserve parlementaire**

La même année, devançant en cela les lois sur la transparence de la vie publique, le Bureau, sur proposition de son Président, décide de revoir la clé de répartition de la réserve parlementaire, en rendant public pour la première fois son montant total, en publiant, l'année suivante, le montant et les noms des bénéficiaires des subventions accordées.

## **3°) Transparence et encadrement des relations avec les représentants d'intérêts**

Parallèlement, une réflexion est lancée sur le rôle des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale. Le 1<sup>er</sup> janvier 2014 est mis en place, sur proposition de M. Christophe Sirugue, vice-président en charge de ces questions, un nouveau registre qui permet aux représentants d'intérêts de faire état de leur travail en direction des parlementaires. Publié sur le site internet de l'Assemblée, ce registre retrace les actions menées par les représentants d'intérêts envers la Représentation nationale ainsi que les budgets consacrés à ces actions de lobbying. Il leur est également possible de faire paraître des contributions sur des projets ou des propositions de loi ou tout autre travail parlementaire. Ce registre, qui compte aujourd'hui près de 200 inscrits, est assurément une avancée pour l'étude de « l'empreinte législative », à savoir les circuits d'information concourant à la décision publique. Cette réforme, qui vise à dédramatiser la question du lobbying auprès des parlementaires mais aussi des citoyens, à en reconnaître l'existence et, surtout, l'utilité, dans un cadre règlementaire bien établi, a été accompagnée de plusieurs mesures visant, *a contrario*, à mettre fin aux pratiques de lobbying contraires à l'éthique du débat public. Ont ainsi été supprimés les badges d'accès spécifiques qui étaient réservés jusqu'alors aux représentants d'intérêts, ainsi que les badges destinés aux « collaborateurs

bénévoles », accordés par les députés, et dont certains se révélaient être des faux-nez pour des lobbyistes opérant dans la plus grande opacité.

#### *4°) Transparence et certification par la Cour des comptes des comptes de l'Assemblée nationale*

Autre élément de transparence qu'il convient de citer, la mise en ligne, pour la première fois en avril 2014, du rapport de certification des comptes de l'Assemblée par la Cour des Comptes. Cette mise en ligne s'inscrit dans une démarche de clarté et de sincérité des comptes conforme à la lettre comme à l'esprit de l'exigence essentielle formulée à l'article XV de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

#### *5°) Transparence des votes*

La démarche de transparence a également porté sur l'une des fonctions les plus emblématiques de l'action parlementaire, à savoir le vote dans l'hémicycle. En supprimant, sur proposition du Président, Claude Bartolone, les délégations de vote pour les scrutins publics ordinaires ainsi qu'en décidant de rendre publics les noms de la totalité des députés ayant pris part au vote, le Bureau de l'Assemblée nationale a rétabli la transparence indispensable au principe de responsabilité politique.

#### *6°) Transparence de la structuration et des comptes des groupes politiques*

En septembre 2014, un projet de résolution est présenté par le Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, les trois questeurs et l'ensemble des Présidents des groupes, tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale afin

de doter les groupes d'un statut d'association. Cette modification est assortie d'une décision du Bureau imposant aux groupes parlementaires de publier sur le site de l'Assemblée leurs comptes ainsi que les rapports des commissaires aux comptes.

#### *7°) Transparence dans l'usage de l'indemnité représentative de frais de mandat*

Il faut aussi citer, à l'actif de cette rénovation des pratiques politiques, la décision adoptée par le Bureau le 18 février 2015 relative à l'usage de l'indemnité représentative de frais de mandat. Cette décision constitue incontestablement une avancée majeure pour la moralisation du fonctionnement parlementaire. On aura l'occasion d'y revenir dans la deuxième partie de ce rapport.

#### *8°) Mise en ligne des données en open data*

Ainsi que le soulignait M. Jean-Louis Nadal dans son rapport remis au Président de la République, la mise en ligne des données en open data, c'est-à-dire dans un format « ouvert et aisément réutilisable pour les citoyens » constitue un facteur non négligeable de rétablissement de la confiance publique<sup>1</sup>. Elle ouvre en effet aux citoyens la possibilité d'exploiter par traitement automatique les données mises en ligne et rend ainsi possible des mesures d'activité relatives aux décideurs publics. Conscient des enjeux qui sont liés à l'open data, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé, en novembre 2014, le principe d'une large publication des informations relatives à l'Assemblée nationale sous ce format d'exploitation. Effective à compter de juin 2015, cette publication en open data permettra de rendre accessibles plus de 800.000 documents, parmi lesquels l'activité des députés, l'utilisation de la réserve parlementaire, la liste des représentants d'intérêts, les noms des personnes auditionnées en commission, etc.

---

<sup>1</sup> Rapport de M. Jean-Louis Nadal remis au Président de la République, page 53.

Ces mesures sont évidemment à mettre en lien avec les dispositifs législatifs adoptés au même moment. Les lois relatives à la transparence de la vie publique modifient ainsi profondément les conditions d'exercice du mandat : les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires sont rendues publiques ; les déclarations de situation patrimoniale font l'objet d'un contrôle effectif par une autorité administrative indépendante, en lien avec l'administration fiscale.

À lire l'ensemble de ces mesures, on perçoit mieux la révolution en cours. Aucune autre institution, aucune profession, aucun corps social même, n'a connu de tels changements sur une période aussi courte. Ces mesures ont entraîné des changements profonds dans la façon dont les députés accomplissent leur mandat. Ils ont parfois discuté leur opportunité, souvent adhéré et, pour finir, dans l'ensemble, intégré dans leur quotidien ces nouvelles contraintes qui pèsent sur eux, conscients des attentes légitimes des citoyens en la matière. L'acquisition progressive d'une culture déontologique est incontestablement en bonne voie. Il n'est pas inexact de dire aujourd'hui que l'on vit un « moment déontologique », une prise de conscience sur la nécessité d'apporter des réponses à la hauteur des enjeux.

L'acceptation d'un Déontologue au sein de l'institution démontre ce nouvel état d'esprit. Il n'était pas évident, au départ, de parier sur le succès d'une telle innovation. Beaucoup estimaient la mission périlleuse. Certains prédisaient, avec la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, la fin programmée de cet objet parlementaire non identifié.

Il faut pourtant constater aujourd'hui que le Déontologue fait désormais partie du paysage, qu'il est totalement intégré dans la « communauté parlementaire », pour reprendre l'expression de la précédente Déontologue, M<sup>me</sup> Noëlle Lenoir. La réussite de cette institution doit certainement beaucoup aux modalités particulières d'exercice de sa mission.

## **II. Une institution désormais intégrée dans la « communauté parlementaire »**

### **A) Une institution qui correspond à un besoin**

Personnalité indépendante nommée par le Bureau, le Déontologue de l'Assemblée nationale est, par définition, extérieur au monde politique. Même si aucun texte ne le précise, l'exigence d'indépendance va en effet de pair avec le fait qu'il ne saurait exercer, concomitamment à ses fonctions, de mandat électif. Il peut avoir, comme ce fut le cas avec la précédente Déontologue, une expérience politique ; mais il ne saurait être issu des mêmes rangs que les députés. C'est véritablement en « Huron au Palais-Bourbon », pour paraphraser le Professeur Rivero, qu'il se présente aux députés : sans expérience de l'élection, avec le regard distancié de l'observateur impartial.

La greffe aurait pu ne pas prendre. Pourtant, si l'on en juge au nombre de consultations données depuis le début de la législature, il faut bien reconnaître que l'institution du Déontologue répond sans nul doute à un besoin : dans un climat de remise en cause des modes de représentation démocratique, les questions de déontologie prennent une force particulière. Or le questionnement éthique est difficile et fait appel à des notions encore mal connues. La liberté des échanges avec le Déontologue permet alors de rassurer les députés sur leurs pratiques ou, le cas échéant, de les alerter, et ce, dans la plus stricte confidentialité.

#### ***1°) Un climat qui exige de la part des députés une vigilance de tous les instants***

Le quotidien d'un député est, on ne le dit pas assez, particulièrement prenant et difficile. Outre la charge de travail, le rythme des réunions et des séances de nuit, le député doit constamment travailler sous le regard des médias ou du public. L'arrivée des chaines en continu, stationnées nuit et jour salle des quatre colonnes et salle des

pas perdus, la rapidité de l'information, l'omniprésence des réseaux sociaux induisent une pression constante. Cette ligne de feu rend parfois difficile la prise de recul nécessaire.

Dans ce contexte très particulier, le député est non seulement scruté pour ce qu'il dit et fait, mais également pour ce qu'il est : ses liens familiaux, ses réseaux, les personnes qu'il rencontre... Cette mise sous surveillance exige une vigilance de tous les instants, et l'acquisition de bons réflexes. Dans ce contexte, la mise en place d'un code de déontologie a permis de fournir une grille de référence extrêmement utile aux députés et a donc incontestablement répondu à un besoin.

## ***2°) La difficulté du questionnement déontologique***

Cependant, pour utile qu'elle soit, la grille de référence proposée par le code de déontologie impose aux parlementaires de nouveaux réflexes, avec le recours à des notions subjectives souvent difficiles à cerner.

M<sup>me</sup> Noëlle Lenoir l'avait rappelé dans son rapport, le recours aux incompatibilités parlementaires était, jusqu'en 2011, l'unique moyen de lutter contre les conflits d'intérêts : afin d'empêcher un conflit d'intérêts, le législateur interdisait purement et simplement l'exercice concomitant d'une activité pouvant susciter confusion entre intérêt général et intérêt privé. La mise en place de règles déontologiques est la continuation de cet objectif par d'autres moyens, à savoir le recours à un droit souple, à des règles subjectives. Dès lors, l'exercice est beaucoup plus complexe : il fait appel non pas à la règle de droit, mais à un questionnement subtil qui repose à la fois sur la réalité des situations, ainsi que sur leur apparence. Ainsi, l'article 80-1 du Règlement définit le conflit d'intérêts comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat* ». C'est la même démarche qui est retenue, dans la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, pour la définition du conflits d'intérêts pour les agents publics : « *constitue un conflit d'intérêts*

*toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».*

Cette approche nouvelle explique souvent que les règles déontologiques soient mal comprises. La commission « Sauvé » le notait dans son rapport : « *notre pays méconnait que les conflits d'intérêts constituent une réalité quotidienne diffuse à laquelle les acteurs publics sont souvent exposés sans même en avoir conscience et, a fortiori, sans intention répréhensible* ». Pour les parlementaires, habitués à manier la règle de droit, cette introduction de la théorie des apparences suscite parfois l'incompréhension : ils peuvent la vivre comme une remise en cause de leur probité ou une atteinte à la liberté d'exercice de leur mandat.

Face à la difficulté de cerner la notion de conflits d'intérêts, l'intervention du Déontologue sert avant tout à objectiver la situation, à la sortir du contexte personnel pour la dépassionner ; ensuite, il revient au parlementaire, en toute connaissance de cause, d'assumer ou non le conflit d'intérêts, de le rendre public ou d'y renoncer. Ce sont là les avantages d'un dispositif fondé sur le « droit souple » : plutôt que d'interdire, il s'inscrit dans une approche pragmatique qui responsabilise les acteurs<sup>1</sup>. Les échanges avec le Déontologue permettent donc de rassurer ou, au contraire, d'alerter le parlementaire, sans pour autant le juger que ce soit sur un plan strictement juridique et encore moins moral. La profondeur du questionnement déontologique est d'autant plus sincère que les échanges ont lieu dans un tête-à-tête confidentiel, loin de toute idée de sanction ou de publicité.

---

<sup>1</sup> Cf. notamment le rapport annuel thématique du Conseil d'Etat pour 2013, *Le droit souple : En donnant un plus grand pouvoir d'initiative aux acteurs et au-delà plus de responsabilités, le droit souple contribue à oxygénier notre ordre juridique*.

### **3°) Les atouts d'un questionnement en toute confidentialité**

Lorsque les députés ont des interrogations sur la conduite à tenir ou sur l'interprétation du code de déontologie, le Déontologue propose un échange en tête-à-tête, dans le respect total des règles de confidentialité. C'est assurément cette relation en face-à-face, avec les garanties du huis-clos, qui fait l'intérêt du questionnement déontologique dans la mesure où elle autorise la plus grande sincérité et la plus grande franchise.

Il faut revenir un instant sur ce rôle d'écoute et de conseil, qui constitue aujourd'hui l'aspect le plus novateur des missions incombant au Déontologue. À l'origine, la décision du Bureau du 6 avril 2011 a donné au Déontologue les moyens d'agir pour faire cesser tout manquement au code de déontologie, notamment en lui permettant de saisir le Bureau pour une éventuelle publicité du manquement. La réforme du Règlement de novembre 2014 a même accentué le mouvement en prévoyant la possibilité de doubler cette publicité de sanctions disciplinaires. Pourtant, sans désavouer cette évolution qui permet incontestablement d'asseoir l'autorité du dispositif déontologique, il faut bien constater que ce n'est pas dans ce rôle de « procureur » que le Déontologue est le plus utile. C'est davantage dans celui d'« aiguilleur » ou de conseil, qu'il inscrit son action. C'est assurément l'une des raisons qui explique le succès de l'institution aujourd'hui car elle permet au député d'exprimer un questionnement jusqu'alors confiné à son seul for intérieur.

La confidentialité qui couvre l'ensemble des échanges entre le député et le Déontologue est extrêmement précieuse pour préserver le lien de confiance qui s'établit entre le député et le Déontologue. Elle a pu être critiquée, notamment par certains médias qui y voient motif à suspicion. L'accusation de complaisance n'est alors jamais loin, alors qu'il s'agit du seul moyen de créer la confiance.

Qu'il soit permis de citer ici le regretté Guy Carcassonne, qui a largement fait état de ses doutes sur cette recherche effrénée de la transparence : « *une sorte*

*d'assimilation se fait entre transparence et légalité : ce qui est transparent est forcément légal, ce qui ne l'est pas est présumé dissimuler des illégalités. C'est évidemment idiot* »<sup>1</sup>.

La confidentialité préserve le député de toute pression, lui permettant alors d'agir ainsi en toute responsabilité, en préservant sa liberté d'action ; mais elle doit être évidemment complémentaire avec les actions de transparence menées par ailleurs afin de mieux informer les citoyens. Cette double exigence a été parfaitement résumée par le Président Claude Bartolone dans son allocution d'ouverture : « *Je tiendrai donc les deux bouts de la chaîne : le rôle que les députés m'ont confié, c'est de trouver le juste équilibre entre transparence et indépendance* ». Cette phrase résume à elle seule la feuille de route qui s'impose au Déontologue : trouver le moyen de préserver la liberté d'action du parlementaire, loin de toute pression démagogique, tout en alertant à bon escient sur les impératifs déontologiques.

Il est incontestable que cette mission est facilitée par la multiplication des initiatives, débats et instances travaillant sur ces questions de déontologie, qui sont désormais au cœur du débat public.

Parmi les instances nouvellement créées, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est une innovation majeure qui a profondément bouleversé les conditions du débat politique. L'articulation de cette autorité administrative indépendante avec les compétences du Déontologue était un enjeu essentiel à la réussite du dispositif. Par leur travail en commun, les deux autorités ont réussi à mettre en place une coopération qui garantit aux députés des réponses cohérentes sur les questions de déontologie.

---

<sup>1</sup> Guy Carcassonne, « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, 97-2001, pp. 17 et s.

## B) Une institution indépendante entretenant des rapports avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Dès lors que le législateur a, d'une part, officialisé l'existence, au sein de chaque assemblée, d'un « *organe chargé de la déontologie parlementaire* » afin de préserver l'autonomie des assemblées et *in fine* de garantir la **séparation des pouvoirs** et, d'autre part, décidé de créer une Haute autorité pour la transparence de la vie publique, la question s'est évidemment posée de l'articulation entre ces deux instances, notamment dans les domaines où leur compétence est potentiellement concurrente.

Cette interrogation avait notamment été soulevée avec pertinence par le président de la commission des lois, M. Jean-Jacques Urvoas, dans son rapport sur les deux projets de loi lorsqu'il écrivait qu'« *il conviendrait de parer l'émergence de deux jurisprudences distinctes – l'une émanant de la HATVP, l'autre des Déontologues particuliers – ce qui pourrait plutôt conduire à une certaine confusion qu'à la diffusion d'une culture de la déontologie* »<sup>1</sup>.

Le rôle du Déontologue est reconnu dans la loi ordinaire, à l'article 3, qui dispose que « *Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre.* » Dans les faits, c'est lui qui suit « au jour le jour » l'activité des députés, qui les conseille et qui fait donc figure d'interlocuteur privilégié. Sa présence au sein de l'Assemblée, tout au long de la session parlementaire, la facilité avec laquelle des requêtes peuvent lui être adressées et le fait qu'il intervienne seul lui permettent de jouer ce rôle de conseil de proximité avec souplesse et rapidité.

Néanmoins, ce rôle de conseil est également dévolu par la loi à la Haute Autorité, puisque l'article 19 de la loi ordinaire dispose que « *[La Haute Autorité]*

---

<sup>1</sup> Jean-Jacques Urvoas, Rapports n° 1108 et 1109, au nom de la Commission des lois sur le projet de loi organique et sur le projet de loi relatifs à la transparence de la vie publique, enregistrés à la Présidence le 5 juin 2013 (pages 260-261).

*répond aux demandes d'avis des personnes mentionnées au 1° du présent I sur les questions d'ordre déontologique qu'elles rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. Ces avis, ainsi que les documents sur la base desquels ils sont rendus, ne sont pas rendus publics ». S'agissant de simples avis, la Haute Autorité ne dispose d'aucune prérogative d'enquête ou d'injonction particulière pour répondre à ces demandes et se trouve ainsi exactement dans la même situation que le Déontologue de l'Assemblée.*

Afin de prévenir toute divergence qui contribuerait à fragiliser l'ensemble du dispositif, la Haute Autorité et le Déontologue ont posé, dès le mois de juin 2014, les bases d'une coopération respectant les particularités de chaque institution.

Cette coopération repose sur les quatre principes suivants :

1. Demander systématiquement au député qui saisit l'une ou l'autre institution d'une demande d'avis sur une question commune s'il a également saisi l'autre institution et, le cas échéant, s'il peut transmettre son avis. Dans ce cas, il est admis que chacune des deux institutions est déliée du secret à l'égard du député, permettant ainsi une libre discussion du cas soumis ;
2. Interroger l'autre institution pour connaître sa jurisprudence et/ou sa position lorsqu'une demande d'avis soulève une question nouvelle ;
3. Procéder, sous réserve de la non opposition du collège en ce qui concerne la Haute Autorité, à une transmission mutuelle des avis rendus concernant les députés, sous une forme anonyme ;
4. Organiser des rencontres régulières, environ une par trimestre, pour échanger sur les différents sujets en commun.

Formalisé par courrier au mois d'octobre 2014, cet accord entre les deux institutions a donné lieu à deux transmissions d'avis, de façon anonyme.

Cette coopération s'est poursuivie en cours d'année par des échanges et des rencontres. En particulier, le Déontologue a été auditionné en novembre 2014 lors de la rédaction du rapport confié à M. Jean-Louis Nadal sur l'exemplarité des responsables publics, puis en mars 2015, par le Collège de la Haute Autorité, afin de faire un premier point sur l'application des dispositions relatives à la déontologie. Par ailleurs, le Déontologue a reçu Mme Marie-Thérèse Feydeau, membre de la Haute Autorité et rapporteure d'une demande d'avis émanant d'un député.

Ces échanges ont, chaque fois, permis de faire avancer la réflexion et de mieux cerner les particularités du mandat parlementaire au regard des exigences de la déontologie. Le Déontologue a exprimé le souhait que cette coopération soit formellement inscrite dans les règlementations propres aux deux instances : il s'agirait de pérenniser une relation qui a pour objet de conforter juridiquement certaines décisions ou prises de position, propres à crédibiliser complètement cette culture déontologique commune qui est en train de se forger. Nous y reviendrons dans la partie terminale du rapport consacrée aux propositions.

L'intégration du Déontologue au sein de la « communauté parlementaire » représente donc indéniablement une réussite. C'est le signe qu'une telle institution correspondait à une attente forte. Naturellement, il en découle, pour la période couverte par le présent rapport, un accroissement sensible de l'activité du Déontologue de l'Assemblée nationale.

## **Deuxième partie – L'accroissement des missions**

Les missions confiées au Déontologue, que ce soit par la décision du Bureau, la loi ou, désormais, le Règlement de l'Assemblée nationale, peuvent être rassemblées en trois catégories principales : une mission de suivi des obligations déclaratives, une mission de conseil et, enfin, une mission de proposition.

### **I. La mission de suivi des obligations déclaratives**

De manière classique, en matière de déontologie parlementaire, la décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011 a créé deux obligations déclaratives : celle de déclarer les voyages effectués à l'invitation de tiers, d'une part ; d'autre part, celle de déclarer les dons et avantages d'une valeur estimée supérieure à 150 euros.

#### **A) Les déclarations de voyage à l'invitation de tiers**

##### ***1°) L'obligation prévue à l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011***

Qu'ils s'effectuent dans le cadre d'une mission d'information, d'un groupe d'amitié ou de façon autonome (invitation à prononcer une conférence, à participer à un colloque, à rendre visite à des autorités étrangères, le cas échéant à la demande de ces dernières...), les déplacements des parlementaires sont nombreux, que ce soit à l'étranger ou sur le territoire national. Ces déplacements contribuent incontestablement à enrichir l'expertise des députés, à nouer des liens dans le cadre de la diplomatie parlementaire et, au-delà, à porter la voix de la France dans un cadre moins protocolaire qu'une visite d'État ou de gouvernement. L'existence et la fréquence de ces voyages témoignent également de l'ouverture sur l'extérieur de l'Assemblée nationale et des députés qui la composent. Une Assemblée qui se

replierait sur elle-même, dans un monde de plus en plus globalisé, constituerait en effet une régression inquiétante.

Cependant, il est également incontestable que, dans le cadre d'une politique de réduction des dépenses publiques, la part des voyages financés par l'Assemblée nationale a diminué. Dans ce contexte, les sollicitations par des États étrangers, des entreprises, des organismes publics ont naturellement augmenté. Or, ces pratiques pouvant soulever des questions sur le plan déontologique, la décision du Bureau du 6 avril 2011 a prévu une réglementation spécifique les concernant. Ainsi, en application de l'article 4, obligation est faite aux députés de « *déclarer au Déontologue de l'Assemblée nationale tout voyage accompli à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne morale ou physique* ».

Cette obligation déclarative est désormais bien intégrée par les députés. En effet, sur la période couverte par le présent rapport, le Déontologue a reçu **66** courriers relatifs à des déclarations de voyage<sup>1</sup>.

4 concernent des déplacements en France.

Les 62 autres demandes, concernant donc des voyages à l'étranger, se décomposent comme suit :

- 11 demandes concernent des invitations émanant d'entreprises : 10 de la part d'entreprises ou d'organismes relevant du secteur public, 1 de la part d'une entreprise privée ;

- 16 demandes ont concerné des voyages effectués à l'invitation d'autorités gouvernementales ou parlementaires étrangères, 9 ayant été effectuées dans le cadre spécifique d'un groupe d'amitié ;

---

<sup>1</sup> Pendant la période allant de novembre 2013, date de la publication du rapport de M<sup>me</sup> Noëlle Lenoir, au 16 avril 2014, date de la nomination de l'actuel Déontologue, 7 déclarations de voyage ont été enregistrées.

- 15 demandes ont concerné des déplacements effectués à l'invitation d'associations ou de fondations privées ;

- 11 déplacements ont été effectués à titre strictement privé : il a pu s'agir aussi bien d'invitations adressées à un parlementaire au titre de ses actuelles ou anciennes fonctions (président de commission permanente, ancien ministre) que de déplacements effectués en fonction de liens tissés au fil du temps entre un député et un État étranger ;

- 2 déplacements ont été effectués dans le cadre d'organisations parlementaires *ad hoc* (le XV parlementaire et le groupe des parlementaires pour l'espace) ;

- 1 déplacement a été effectué dans le cadre d'un groupe d'études.

Au fil du temps, les déontologues successifs ont défini, sur la base des principes arrêtés dans la décision du Bureau, le contenu de cette obligation déclarative, la seule mention selon laquelle un voyage « est effectué » ne pouvant suffire à valider sa parfaite conformité aux dispositions déontologiques applicables à l'Assemblée nationale.

En premier lieu, il est demandé à tout député effectuant un déplacement de préciser les **modalités de financement du déplacement** : l'enjeu d'une telle précision dans la déclaration permet d'orienter le député vers un questionnement déontologique sur cet aspect financier qui ne doit pas être occulté. L'acceptation d'une invitation signifie des coûts, une prise en charge, et il est sain de savoir de qui le député est débiteur. Cette précision est notamment utile dans le cas d'associations ou d'institutions étrangères, dont les sources de financement peuvent parfois être opaques. Ce faisant, cette précision est une manière de se mettre en conformité avec l'article 4 du code de déontologie des députés, consacré à la responsabilité. Cet article prévoit en effet que « *Les députés doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actions aux citoyens qu'ils représentent* ». Sans une parfaite connaissance des circuits de

financement, le député n'est pas à même de répondre à cette obligation de responsabilité, ni en mesure de pouvoir mettre en œuvre son devoir de vigilance.

En deuxième lieu, le Déontologue s'attache également, chaque fois, à demander **le programme du déplacement**. Il s'agit ici de vérifier non pas la justification du déplacement, qui ne peut relever que de l'appréciation du parlementaire, mais de sa réalité. Il est évident qu'un programme sur une semaine, avec une seule matinée consacrée à un colloque aux contours mal définis, le reste du séjour étant consacré à d'autres activités, ne manquerait pas de susciter des interrogations. Il reviendrait alors au Déontologue d'alerter le parlementaire et, éventuellement, de saisir le Bureau. Jusqu'à présent, le Déontologue n'a pas été confronté à une telle situation.

En dernier lieu, il peut être demandé de préciser la composition de la délégation partant en voyage ; néanmoins, cette précision n'est exigée que lorsqu'il s'agit d'une invitation adressée à un président de groupe d'amitié ou de délégation qui a donc, *de facto*, la responsabilité de ce déplacement. À ce sujet, le Bureau a pris, le 18 février 2015, une décision consistant à limiter à six le nombre de députés pouvant se rendre à l'invitation d'un État étranger. Il s'agit ainsi de rester dans les règles applicables aux déplacements de groupe d'amitié « classiques », c'est-à-dire financés par l'Assemblée nationale. Le Bureau a en effet estimé qu'il n'y avait aucune raison d'avantagez les groupes d'amitié qui bénéficient de la richesse du pays hôte, et qui peuvent sans difficulté inviter l'ensemble du groupe d'amitié à leurs frais. En outre, de telles délégations, si elles sont trop imposantes, risquent d'engager l'image de l'Assemblée nationale alors même que celle-ci n'est pas à l'origine du déplacement.

Lorsqu'il est saisi de telles déclarations de voyage, le Déontologue rappelle également l'obligation de déclarer tout cadeau ou don dont la valeur excède 150 euros, conformément à l'article 3 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 qui dispose de manière générale que les députés « *doivent déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale tout don ou avantage d'une valeur supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié* ». Il peut en effet arriver que, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la « diplomatie parlementaire », des présents soient offerts. Pour autant, ces circonstances ne doivent pas les dispenser d'effectuer la déclaration requise, ce principe ayant d'ailleurs été rappelé par le Bureau de l'Assemblée nationale au cours de sa réunion du 18 février 2015.

## **2°) Le rôle d'alerte du Déontologue**

Il n'appartient évidemment pas au Déontologue de porter une quelconque appréciation sur l'opportunité d'un voyage.

Il lui est néanmoins arrivé de mettre en garde des députés sur les éventuels risques d'instrumentalisation dont ils pourraient faire l'objet à leur détriment dans le cadre d'un déplacement, certaines destinations pouvant être plus sensibles que d'autres, suscitant à ce titre l'attention et, potentiellement, la critique des médias et des citoyens. Eu égard à la sensibilité de certaines destinations ou à l'objet de certains déplacements, plusieurs députés ont d'ailleurs pris la précaution non seulement d'effectuer une déclaration auprès du Déontologue, mais aussi d'avertir directement la Présidence de l'Assemblée comme ce fut par exemple le cas pour le voyage d'une délégation au Qatar en mai 2014.

Ce souci constant de prémunir les députés contre tout reproche éventuel et, à travers eux, de préserver l'institution parlementaire, conduit également le Déontologue à veiller à ce que tout déplacement revête bien une dimension

professionnelle, en lien avec le statut et le mandat du député. Si rien n'interdit à un député de voyager accompagné de son conjoint ou d'un proche, c'est à la stricte condition que les frais de transport de ce dernier ne soient pas pris en charge par la puissance invitante, non plus que par l'Assemblée nationale.

Tout en limitant son rôle en ce domaine à celui de simple vigie, il faut bien reconnaître que l'intervention du Déontologue dans la procédure de déclaration de voyage peut parfois être mal acceptée par quelques parlementaires. Certains d'entre eux estiment en effet qu'ils n'ont pas en référer à une personnalité extérieure, ne tirant pas sa légitimité du suffrage universel. Cette question est d'autant plus sensible lorsque l'invitation émane d'États étrangers, dans un contexte international tendu. Qu'en est-il par exemple d'une invitation en Russie, au moment de la crise ukrainienne ? Ou, pour reprendre un exemple qui a frappé les esprits, d'un déplacement en Syrie pour rencontrer le Chef de l'État syrien ? Dans ces situations, ce ne sont pas tant les questions de déontologie qui prévalent, mais bien les impératifs de la situation diplomatique. Lorsqu'il est saisi, le rôle du Déontologue se limite alors à alerter les parlementaires sur les risques d'instrumentalisation dont ils peuvent faire l'objet en acceptant ce voyage, et la probabilité qu'une telle initiative soit interprétée comme émanant non pas d'une initiative privée ou personnelle mais de l'institution elle-même. Cependant, il n'appartient évidemment pas au Déontologue d'aller au-delà de cette simple mise en garde.

En outre, il faut signaler que dans ce contexte difficile où les députés ont le sentiment d'être de plus en plus contraints dans l'exercice de leur mandat, un discours est parfois tenu selon lequel le Déontologue « interdirait » les voyages à l'invitation de tiers.

C'est notamment ainsi que des députés ont présenté le rôle du Déontologue, au cours d'une réunion de la Commission de la Défense, le 17 décembre 2014, consacrée à l'examen d'un rapport d'information sur le dispositif de soutien aux exportations d'armement. Les députés ont déploré le manque de moyens mis à la disposition de la diplomatie parlementaire pour soutenir l'industrie d'armement. A l'appui de cette argumentation, un député a notamment déclaré : « *J'aimerais revenir sur la diplomatie parlementaire et la nécessité de soutenir nos entreprises nationales. Nous y sommes tous favorables, mais la question est : qui finance cette diplomatie ? Le Parlement n'a pas les moyens d'y consacrer des moyens supplémentaires et le Déontologue de l'Assemblée nationale nous interdit de voyager aux frais de nos industriels. Comment peut-on faire ?* »

Par un courrier adressé à la fois à la Présidente de la Commission de la Défense et au député concerné, le Déontologue a rappelé qu'il ne lui revient pas d'apprécier l'opportunité de l'acceptation d'un voyage et, encore moins, de « *l'interdire* ». La seule obligation qui s'impose aux députés est déclarative, cette déclaration étant de surcroit strictement confidentielle. L'appréciation du Déontologue ne saurait en aucun cas se substituer à celle des représentants de la Nation.

Il faut par ailleurs noter que cette démarche déontologique n'est pas isolée et qu'elle n'a en rien pour objet de stigmatiser ou de brider les députés dans l'exercice de leur mandat. Elle vise simplement à défendre la Représentation nationale et s'inscrit dans un mouvement plus global, avec une réflexion éthique menée au sein même des entreprises, y compris d'ailleurs les entreprises d'armement. La multiplication de codes de conduite, notamment dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) les amène ainsi à faire preuve, également de leur côté, de la plus grande vigilance dans leurs contacts avec les décideurs publics.

C'est seulement dans l'hypothèse où un déplacement lui semblerait manifestement se heurter aux prescriptions du code de déontologie que le Déontologue peut en référer au Président de l'Assemblée nationale afin que celui-ci, s'il le juge utile, saisisse le Bureau qui est seul habilité à prendre une décision comme le prévoit désormais l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale.

## B) Les déclarations de dons ou d'avantages

L'article 4 de la décision du Bureau d'avril 2011 prévoit également que les députés « *doivent déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale tout don ou avantage d'une valeur supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié* ».

Dans son rapport, M<sup>me</sup> Noëlle Lenoir, la précédente Déontologue, déplorait le faible nombre de déclarations, qui s'était élevé, pour la période allant d'octobre 2012 à octobre 2013, à seulement 12 déclarations, dont cinq émanant du même député. Pour la période courant du 16 avril 2014 au 1<sup>er</sup> juin 2015, le nombre de déclarations reçues s'élève à 19, dont 8 émanent du même député<sup>1</sup>. Sur ces 19 déclarations, 9 concernent des invitations à des événements sportifs ou culturels.

On peut donc noter un léger accroissement des déclarations de cadeaux. Il est probable que cette obligation de déclaration est désormais mieux connue des députés. Surtout, elle est mieux comprise et perçue par eux. Il faut rappeler à cet égard son objectif essentiel. Il s'agit simplement d'attirer l'attention des députés sur le fait que les dons ou avantages peuvent avoir pour objet de faire prévaloir un intérêt privé sur l'intérêt général ou pour conséquence de placer les députés dans une relation de dépendance. Cette déclaration vise donc à assurer le respect du code de déontologie et, en particulier de son article 1<sup>er</sup> : « *Les députés doivent agir dans le seul intérêt de la*

---

<sup>1</sup> 5 déclarations de cadeaux ont été enregistrées entre novembre 2013 et le 16 avril 2014.

*nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches » et de son article 2 : « En aucun cas, les députés ne doivent se trouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui pourrait les détourner du respect de leurs devoirs tels qu'énoncés dans le présent code ».*

Il importe également de préciser que, contrairement aux règles applicables notamment au Parlement européen, la seule obligation qui pèse sur le député est une obligation déclarative même si, bien entendu, les députés peuvent toujours choisir de refuser les dons ou avantages.

De plus, signalons que les députés n'ont pas l'obligation de remettre les cadeaux à l'Assemblée nationale. Il est cependant arrivé que certains députés ne se sentent pas complètement à l'aise avec cette pratique et préfèrent, en raison des circonstances, plutôt que de refuser le cadeau ce qui serait susceptible d'offenser le donateur, l'accepter pour ensuite en faire don à des associations ou même les confier au Déontologue. Dans cette dernière hypothèse, bien évidemment, le Déontologue ne conserve pas par devers lui ces présents, mais enregistre ce dépôt afin de lui donner une date certaine et le fait consigner par les services de l'Assemblée.

Enfin, on peut relever que la lacune la plus importante du dispositif porte sur les cadeaux immatériels, à savoir les invitations à des événements sportifs ou culturels. Dans ce domaine, les invitations sont, selon toute vraisemblance, courantes, mais les députés n'ont pas conscience de l'obligation qui pèse sur eux et trop rares sont les déclarations. Il conviendrait certainement de mieux préciser les obligations déclaratives en la matière.

## **II. La mission de conseil**

Dès son entrée en fonction, dans la lignée de ses deux prédécesseurs, l'actuel Déontologue de l'Assemblée nationale a souhaité instaurer un dialogue ouvert et fondé sur la confiance avec chaque député qui lui en ferait la demande. La discussion en tête-à-tête, toujours suivie par un écrit, a pour objet de prévenir tout comportement susceptible d'enfreindre le code de déontologie qui pourrait ensuite être sujet à caution ou source de critiques dans un contexte où les députés sont constamment placés sous les feux de l'actualité.

Cette mission de conseil est explicitement prévue dans la décision du Bureau du 6 avril 2011 et figure désormais à l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui dispose que « *Le déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des règles définies dans le code de déontologie* ».

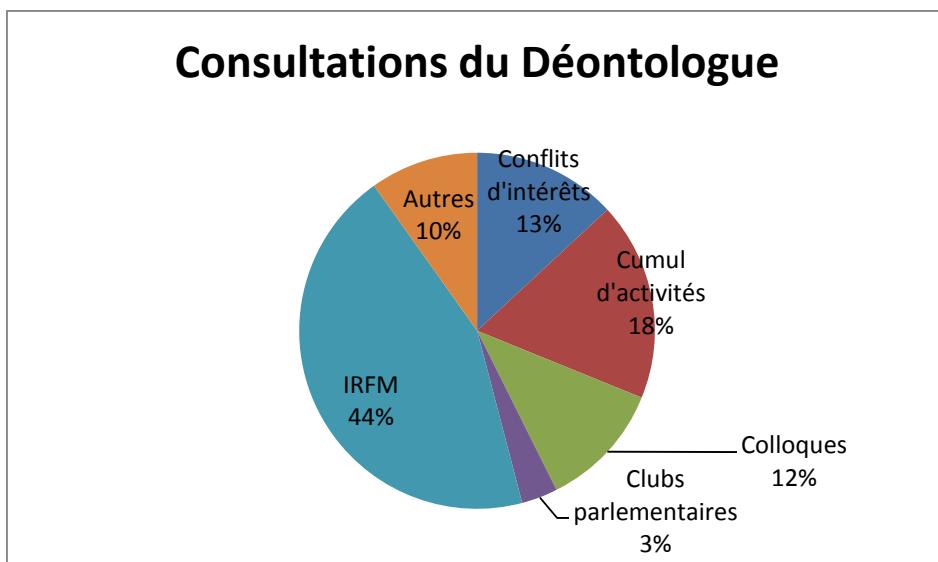
Comme il a été relevé dans la première partie du présent rapport, c'est cette mission de conseil qui, désormais, représente la partie la plus saillante de l'activité du Déontologue de l'Assemblée nationale. Les demandes de consultation, portant sur des sujets extrêmement divers, témoignent non seulement de la plus grande sensibilité des députés à l'égard des sujets déontologiques, de leur prise de conscience à l'égard de ce qui est admissible ou non sur le plan éthique dans le cadre de leur mandat, mais encore du fait que l'existence au sein même de l'Assemblée d'une autorité indépendante chargée de la déontologie parlementaire constitue une solution simple et efficace répondant à une véritable attente.

Du 16 avril 2014 au 1<sup>er</sup> juin 2015, **61** demandes de conseil<sup>1</sup> ont été adressées au Déontologue, portant sur une grande variété de sujets concernant la vie parlementaire, telles que l'usage de l'indemnité représentative de frais de mandat,

---

<sup>1</sup> Entre novembre 2013 et le 16 avril 2014, 14 demandes de conseil ont été enregistrées : 5 portaient sur un cumul d'activités, 3 sur l'organisation de colloques, 2 sur les clubs parlementaires, 2 sur l'IRFM, 1 sur la prévention d'un conflit d'intérêts et 1 sur une consultation juridique.

l'organisation de colloques, la possibilité de cumuler une activité avec le mandat parlementaire, l'activité des « clubs parlementaires », etc.



N.B : figurent dans la rubrique « Autres » les consultations portant notamment sur les modalités de renseignement de la déclaration d'intérêts et d'activités ou des consultations juridiques ne relevant pas du Code de déontologie.

On peut regrouper ces demandes de conseil en deux grandes catégories génériques. D'une part, celles qui concernent les intérêts et activités périphériques au mandat de député et, d'autre part, celles qui concernent l'usage des moyens financiers mis à la disposition du député.

#### **A) Les intérêts et activités périphériques au mandat de député**

##### **1°) La prévention des conflits d'intérêts**

8 demandes de consultation auprès du Déontologue ont été suscitées par une possible situation de conflits d'intérêts.

Sollicités soit par un organisme extérieur, soit par le Gouvernement, pour accepter une fonction ou une responsabilité, les députés demandent l'avis du Déontologue avant d'accepter, conscients que leur situation personnelle ou celle de

leurs proches peut être considérée comme étant potentiellement génératrice d'une situation de conflits d'intérêts.

Dans ses réponses, le Déontologue insiste toujours sur cette notion d'**apparence** qui est déterminante dans l'appréciation du conflit d'intérêts. Il peut alors inviter le député à renoncer à la fonction ou, le plus souvent, lui recommander la plus grande transparence possible, conformément à l'article 5 du code de déontologie qui dispose que « *Les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général* ».

Mais cette transparence ne doit pas non plus tourner à la contrition excessive. Du fait de la publication des déclarations d'intérêts et d'activités, les informations personnelles concernant les députés sont désormais connues. Dès lors qu'il y est fait mention de la situation potentiellement créatrice de conflits d'intérêts, qu'elle soit celle du député ou de son conjoint, les informations sont sur la place publique et il n'est alors pas forcément nécessaire d'aller plus avant dans la déclaration publique<sup>1</sup>. On ne peut pas exclure néanmoins que le député souhaite rappeler oralement quels sont ses intérêts ou activités. Cette possibilité, érigée en règle déontologique devant certaines assemblées, telle que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, présente une double vertu. Elle permet d'abord au député d'indiquer quelle est son expérience et de la partager avec le reste de la représentation nationale. Ensuite, elle permet de lever tout soupçon injustifié.

De plus, le Déontologue rappelle de façon constante que, dans le cas où le député accepte la mission ou la fonction qui lui est proposée, il doit veiller à une

---

<sup>1</sup> Cette règle prévaut à la Chambre des Communes : les députés ont le devoir de faire connaître publiquement, en séance publique, les intérêts personnels en lien avec le débat inscrit à l'ordre du jour. Néanmoins, ils sont dispensés de cette déclaration lorsque ces intérêts sont déjà mentionnés dans leur déclaration d'intérêts.

stricte séparation entre ses fonctions en tant que parlementaire en mission et sa situation personnelle.

## **2°) *La question du cumul d'activités***

Du 16 avril 2014 au 1<sup>er</sup> juin 2015, le Déontologue a eu à connaître de **11** demandes de conseil de la part de députés quant au possible cumul entre leur mandat parlementaire et d'autres fonctions, exercées notamment dans le secteur privé.

La distinction est difficile à établir entre les activités incompatibles avec l'exercice du mandat parlementaire (examinées principalement au regard des articles LO 145 à LO 150 du Code électoral), c'est-à-dire qui ne peuvent en aucune façon être exercées par un député, et les activités qu'un député doit éviter car risquant de le mettre dans une situation de conflits d'intérêts.

Aussi, lorsque les députés saisissent le Déontologue pour savoir s'ils peuvent exercer une activité en dehors de leur activité parlementaire, celui-ci veille toujours à s'assurer que cette question a d'abord été examinée sur le plan des incompatibilités. Si l'activité est déclarée compatible, peut alors se poser la question d'un éventuel conflit d'intérêts. Le Déontologue rappelle également les obligations légales qui pèsent sur le député, et notamment le fait que l'activité doit être déclarée auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

La première question sur l'appréciation du caractère compatible ou non d'une activité ne relève pas du Déontologue mais du Bureau, et plus précisément, pour une première instruction, de la Délégation chargée de l'application du statut du député présidée par M<sup>me</sup> Catherine Vautrin. C'est la raison pour laquelle, lorsqu'il reçoit une telle sollicitation, le Déontologue invite immédiatement le député demandeur à saisir la Délégation. C'est ensuite, sur le fondement de l'instruction menée par celle-ci que le Bureau apprécie si, au regard du code électoral, le projet envisagé est ou non

compatible avec le mandat parlementaire, le Bureau pouvant toujours, en cas de doute, saisir le Conseil constitutionnel.

Ensuite, une fois que le Bureau a déclaré l'activité compatible avec le mandat parlementaire, le député dispose de l'opportunité de poursuivre ses discussions avec le Déontologue de l'Assemblée nationale pour examiner avec lui de la façon dont il convient de gérer cette nouvelle activité pour éviter tout conflit d'intérêts. Pour cela, le Déontologue invite le député à opérer une séparation stricte avec ses fonctions parlementaires, en rappelant les termes de l'article premier du code de déontologie selon lequel aucun acte accompli à l'Assemblée, ou plus largement auprès des institutions publiques, ne doit pouvoir être interprété comme procurant un avantage au titre d'activités professionnelles annexes.

Sans qu'il soit possible de faire une typologie des différentes demandes adressées au Déontologue, certains thèmes reviennent cependant de façon récurrente. Il en est ainsi, par exemple, des questions de cumul avec la profession d'avocat.

#### **a) Le cumul avec la profession d'avocat**

La question du cumul du mandat parlementaire avec la profession d'avocat a fait l'objet de nombreuses réflexions, que ce soit dans le cadre de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par M. Lionel Jospin, du groupe de travail sur la déontologie à l'Assemblée nationale de novembre 2010 ou du groupe de travail présidé par M. Jean-Jacques Hyest au Sénat en 2011. Ainsi, la commission Jospin écrivait elle à ce sujet « *Qu'un parlementaire plaide devant un conseil de prud'hommes ou dans un contentieux civil ou pénal n'appelle pas a priori d'objection du point de vue de la prévention des conflits d'intérêts. La Commission relève cependant qu'un*

*risque de conflit peut naître dans le cas d'une activité de conseil exercée auprès d'un opérateur économique ou financier »<sup>1</sup>.*

On sait que le législateur a souhaité mettre fin à cette possibilité de cumul en donnant, dans la loi organique relative à la transparence de la vie publique une nouvelle rédaction de l'article LO 146-1 du code électoral aux termes duquel « *Il est interdit à tout député d'exercer une fonction de conseil, sauf dans le cadre d'une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et qu'il exerçait avant le début de son mandat* ». Le Conseil constitutionnel ayant censuré cette disposition au motif qu'elle portait atteinte au choix de l'électeur et à la liberté de se présenter à des élections, la rédaction de l'article LO 146-1 est donc restée inchangée. Dès lors, en l'absence de changement des dispositions législatives, c'est bien au Déontologue qu'il revient, lorsqu'il est saisi de cette question, de dresser les contours déontologiques du cumul de la fonction de parlementaire avec la profession d'avocat.

Dans les consultations qu'il a pu donner à ce sujet, le Déontologue attire à chaque fois l'attention du parlementaire sur la prudence requise dans l'exercice de ces nouvelles responsabilités professionnelles. La prévention de tout conflit d'intérêts exige ainsi qu'aucun tiers – qu'il s'agisse de collègues, du cabinet d'avocats dans lequel il exerce, des citoyens ou encore de la presse – ne puisse avoir des raisons de penser que l'exercice du mandat de représentant de la Nation pourrait avoir un lien quelconque avec l'activité d'avocat.

Ceci implique de séparer strictement cette activité des fonctions parlementaires. En effet, aux termes de l'article premier du code de déontologie de l'Assemblée nationale, aucun acte accompli à l'Assemblée, ou plus largement auprès des institutions publiques, ne doit pouvoir être interprété comme procurant un avantage au titre d'une activité professionnelle. En particulier, le Déontologue insiste tout

---

<sup>1</sup> Pour un renouveau démocratique- Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, La Documentation française, Paris, 2012, p. 101.

particulièrement sur l'impossibilité, pour un député avocat, de défendre ou de représenter au Parlement les intérêts de ses clients.

En outre, le Déontologue veille à compléter ces prescriptions en rappelant les termes de l'article LO 149 du code électoral qui interdisent à un avocat investi d'un mandat de député de plaider ou de consulter contre l'État, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics. Cette interdiction vise également les collaborateurs du cabinet – y compris, en vertu d'une décision du Bureau, leur clientèle particulière – ainsi que les avocats avec lesquels ils seraient associés.

La combinaison de l'ensemble de ces dispositions fait que les risques de conflits d'intérêts liés à l'exercice de la profession d'avocat sont faibles. Néanmoins, les dispositions du code électoral sont relativement peu connues, notamment l'article LO 149, et il est important de les rappeler chaque fois pour rappeler les exigences déontologiques d'un tel cumul. Lorsqu'ils échangent avec le Déontologue, les députés sont d'ailleurs extrêmement réceptifs aux conseils de vigilance qui leur sont ainsi donnés.

Par ailleurs, d'autres demandes, moins nombreuses, ont porté sur le cumul du mandat parlementaire avec des activités ponctuelles.

#### **b) La participation rémunérée à des conférences**

4 demandes ont ainsi porté sur la possibilité d'assurer des conférences, et ce de façon rémunérée.

Lorsqu'il a été saisi d'une telle question, le Déontologue a été conduit à porter une appréciation réservée car, si un député peut, au regard de ses fonctions publiques passées (d'ancien membre du Gouvernement notamment), de son expérience professionnelle antérieure ou annexe (pour un Professeur d'université par exemple), se faire rémunérer pour une intervention, il ne doit pas en revanche le faire au titre de sa fonction de parlementaire, l'expertise parlementaire ou acquise pendant et grâce au

mandat ne pouvant en aucune façon être monnayée. En outre, il a été systématiquement rappelé que si cette activité devait revêtir une certaine régularité, le député concerné serait conduit à en avertir la Haute autorité pour la transparence de la vie publique afin de modifier en ce sens sa déclaration d'intérêts et d'activités, le Bureau de l'Assemblée nationale pouvant être au surplus conduit à examiner cette activité pour déterminer si elle est ou non compatible avec l'exercice du mandat de député.

### **c) La participation à une campagne publicitaire**

Le Déontologue a été saisi par un député de l'offre qui lui était faite de participer à une campagne publicitaire. Dans ce cadre, le Déontologue a rappelé les termes de l'article LO 150 du code électoral, qui dispose qu'*« Il est interdit à tout député de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale »*. Il a souligné que, même en l'absence de mention, une telle démarche était susceptible de porter atteinte à l'image de l'Assemblée nationale. Compte tenu de l'ensemble de ces mises en garde, le député a décliné la proposition.

De même, un député a souhaité savoir si la participation à une collecte de fonds dans le cadre d'une opération de *crowdfunding* pouvait soulever des questions de déontologie. Le Déontologue a estimé qu'aucune disposition du code de déontologie des députés ne paraissait s'opposer à une campagne de financement participatif. Il lui a cependant paru nécessaire d'être particulièrement vigilant quant au respect de l'article LO 150 du code électoral et, compte tenu de cette disposition, d'éviter qu'un tel soutien ne puisse être assimilé, même s'il s'agit de modalités de promotion novatrices, à une campagne publicitaire. L'utilisation du titre de parlementaire dans le soutien à la campagne de financement a paru en conséquence devoir être écartée.

### **3°) L'organisation de colloques à l'Assemblée nationale ou en lien avec celle-ci**

Le Déontologue a reçu 7 demandes relatives à l'organisation de colloques à l'Assemblée nationale ou en lien avec celle-ci.

Il arrive en effet que les députés soient sollicités pour parrainer un colloque. Organisé au sein de l'Assemblée nationale ou ailleurs, ce type d'événements ne paraît pas de prime abord prêter le flanc à la critique ou susciter des questions sur le plan déontologique. Néanmoins, il apparaît que, pour certains d'entre eux, l'objet du colloque importe moins que le fait de mettre en relation des personnalités politiques, des décideurs publics avec des intervenants du secteur privé ou parapublic. Organisés par des sociétés de relations publiques, dont certaines s'en sont d'ailleurs fait une spécialité, ces colloques relèvent davantage du *networking* que de l'échange de connaissances scientifiques, juridiques ou autres que l'on est en droit d'attendre d'un colloque. Il n'y aurait cependant rien à redire si le parlementaire sollicité par un parrainage ne prêtait la main, le plus souvent en toute bonne foi, à ces pratiques qui ont tout de pratiques commerciales.

M. Jean Gicquel, qui occupait la fonction de Déontologue sous la précédente législature, avait consacré une partie de son rapport public annuel à cette question<sup>1</sup>. Depuis lors, l'Assemblée nationale a pris conscience de la nécessité de mieux réglementer ce type d'événements, du moins ceux qui ont lieu en son sein. Ainsi, il est désormais inscrit dans le code de conduite des représentants d'intérêts que les organisateurs ne peuvent organiser de colloques bâtis sur un modèle économique faisant dépendre le droit de parole au colloque en fonction du montant de la contribution consentie par le participant.

---

<sup>1</sup> Rapport de M. Jean Gicquel publié sous la XIII<sup>ème</sup> législature, février 2012 ([http://www.assemblee-nationale.fr/qui/rapport\\_deontologue\\_2012.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/qui/rapport_deontologue_2012.pdf)).

Aussi, lorsque le Déontologue est consulté sur les sollicitations dont un député fait l'objet pour parrainer un colloque, il ne manque pas d'inviter le député à veiller à ce que son financement, souvent assuré par des acteurs privés, se fasse en toute transparence et ne conduise pas, par une sélection financière, à ne donner la parole qu'à certains acteurs ce qui contreviendrait au code de conduite des représentants d'intérêts.

Il semble que de telles règles ont porté leurs fruits puisque le nombre de colloques organisés à l'Assemblée a sensiblement diminué. Le Déontologue rappelle également aux députés acceptant de parrainer un colloque qu'il convient d'être particulièrement vigilant afin d'éviter toute confusion avec l'institution elle-même. Ainsi, les règles arrêtées par le Collège des Questeurs sont systématiquement rappelées, notamment celles interdisant l'utilisation de papier à en-tête ou d'enveloppes portant le logo de l'Assemblée nationale. Il s'agit de ne pas laisser croire que le colloque est labellisé par l'Assemblée nationale, ce qui lui donnerait ainsi une reconnaissance dans le cadre du travail parlementaire.

Enfin, le Déontologue a également pris l'habitude de demander à l'avance le programme du colloque où le député doit être présent afin de prévenir tout risque de suspicion à son égard.

#### ***4°) La participation à des « clubs parlementaires »***

2 demandes ont porté sur l'activité des « clubs parlementaires ».

L'expression « club parlementaire » désigne des rencontres informelles organisées entre députés, sénateurs et professionnels sur des thèmes d'études, qu'il s'agisse de la défense, de la santé, de l'industrie agro-alimentaire, ou des transports... Ces clubs n'ont pas d'existence officielle, ou, du moins, ne sont pas issus d'instances parlementaires. En ce sens, il ne faut pas les confondre avec les groupes d'études, qui

sont autorisés par le Bureau sur instruction de la Délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études. Au nombre de 112 à l'Assemblée nationale, ces groupes d'études sont composés de façon pluraliste, sur des thèmes d'études très ponctuels, mais ne disposent d'aucun moyen logistique ou financier ; ils ne peuvent en conséquence organiser de déjeuners-débats, colloques ou autres événements publics associant les professionnels du secteur. Il n'est même pas prévu de remboursement des frais de déplacement des personnes auditionnées par les groupes d'études.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que l'initiative privée vienne suppléer le manque de moyens publics : les « clubs parlementaires », animés le plus souvent par des sociétés de relations publiques, ou directement par des grandes entreprises, procurent la logistique et les moyens qui font défaut aux groupes d'études.

C'est ici que la consultation du Déontologue prend toute sa signification. Ce sujet important, abordé déjà par M. Jean Gicquel dans son rapport, continue en effet de susciter des questionnements de la part des députés, qui veulent s'assurer des règles à respecter en matière de déontologie.

Lorsqu'il est saisi, le Déontologue rappelle que l'article 23 du Règlement prévoit qu'est interdite « *la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents, quelle que soit leur dénomination, tendant à la défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels* ».

Néanmoins, cette disposition ne prive pas les parlementaires de la liberté de réunion, telle qu'elle est reconnue à tous les citoyens. Dès lors, sans interdire l'existence même de ces clubs, le Déontologue invite les députés à être particulièrement attentifs à leurs modalités de financement, en veillant notamment à la transparence du fonctionnement du club. Ainsi, pour chaque manifestation ou

publication, les sommes versées par les sponsors qui y ont contribué financièrement doivent être rendues publiques et connues de tous les participants.

### **5°) L'usage de la réserve parlementaire**

Comme on l'a souligné dans la première partie de ce rapport, la répartition égalitaire et la transparence de l'usage de la réserve parlementaire ont représenté un progrès considérable. Néanmoins, des difficultés d'interprétation peuvent subsister. Compte tenu de la transparence des fonds utilisés, les députés font preuve d'une vigilance accrue et souhaitent, en consultant le Déontologue, s'assurer qu'il n'y a pas motif à conflit d'intérêts.

Ainsi, le Déontologue a-t-il été saisi d'une question concernant l'utilisation de la réserve au profit d'une association de soutien à un prisonnier français détenu à l'étranger. Le Déontologue a observé qu'aucune disposition du code de déontologie ne paraissait s'opposer à une telle utilisation, l'article 1<sup>er</sup> indiquant simplement que « *les députés doivent agir dans le seul intérêt de la nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux ou leurs proches* ». La rédaction de cet article implique donc d'éviter de privilégier les associations dans lesquelles les députés auraient des liens d'intérêts, notamment familiaux. En l'espèce, tel n'était pas le cas et cette utilisation n'a pas paru soulever de difficultés au regard du respect des règles déontologiques.

### **B) L'usage déontologique de l'indemnité représentative de frais de mandat**

L'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat a suscité de nombreuses sollicitations du Déontologue. Au nombre de 16 de novembre 2012 à avril 2014, les demandes sur ce sujet sont passées à **26** en un an.

Une des principales difficultés en la matière a longtemps résidé dans le fait que ni la nature, ni les règles d'usage de cette indemnité n'avaient été jusqu'à présent clairement définies.

S'agissant de sa nature, un des seuls points établis est que l'indemnité représentative de frais de mandat représente un élément important du statut du député dans la mesure où, versée de façon forfaitaire et égalitaire, elle place tous les représentants de la Nation dans une situation équivalente afin de leur permettre d'exercer leur mandat en toute indépendance. En pratique, l'IRFM s'apparente donc à une indemnité pour frais professionnels, destinée à couvrir des dépenses en rapport direct avec l'exercice du mandat. Cette interprétation est d'ailleurs celle retenue par le Conseil constitutionnel qui a jugé en 2013 que : « ... *"l'indemnité représentative de frais de mandat" correspond, selon les termes de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale, à une indemnité "versée à titre d'allocation spéciale pour frais par les assemblées à tous leurs membres" ; qu'elle est par suite destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député* »<sup>1</sup>. Cette définition constituait, jusqu'il y a peu, la référence la plus sûre et la plus claire pour dire en quoi consiste l'indemnité représentative de frais de mandat.

S'agissant de son usage, l'article 81 du code général des impôts indique seulement que l'utilisation de cette indemnité est réputée être « *conforme à son objet* ».

En l'absence de définition précise et de règles d'usage et, compte tenu de la sensibilité de l'opinion publique sur le statut matériel des élus, les députés ont fréquemment requis l'avis du Déontologue pour savoir si l'utilisation de l'IRFM pouvait être, à défaut d'une réglementation, au moins conforme quant au respect des principes déontologiques.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2013-4793 AN 6<sup>ème</sup> circonscription des Yvelines et décision n° 2013-4795 AN 14<sup>ème</sup> circonscription des Bouches-du-Rhône.

Jusqu'au 18 février 2015, date à laquelle le Bureau a élaboré des règles d'usage de l'IRFM, les avis rendus par le Déontologue s'appuyaient sur une triple distinction : les dépenses juridiquement interdites, les dépenses déontologiquement non recommandées et les dépenses autorisées.

Sont classées parmi les dépenses **juridiquement interdites**, celles contribuant au financement d'une campagne électorale. Dans ses décisions n° 2013-4795, 2013-4793 et 2012-4715 du 1<sup>er</sup> mars 2013<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel a en effet explicitement jugé que l'indemnité représentative de frais de mandat « ... ne saurait (...) être affectée au financement d'une campagne électorale à laquelle le député est candidat ».

Cette interdiction figure désormais explicitement, depuis la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dans le code électoral à l'article L. 52-8-1 : « *Aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat* ».

Parmi les dépenses **déontologiquement non recommandées**, sont classées celles qui, sans être juridiquement interdites, sont susceptibles de soulever des difficultés d'ordre éthique.

Ainsi, le Déontologue rappelait aux députés venant le solliciter qu'en règle générale, toutes les dépenses qui ne sauraient être assimilées à des dépenses liées à l'exercice du mandat de député, mais à des dépenses purement personnelles, sont prohibées. Plus particulièrement, parce que l'usage de l'indemnité représentative de frais de mandat ne devrait pas avoir pour conséquence un accroissement du patrimoine personnel du député<sup>2</sup>, le Déontologue rappelait que l'indemnité

---

<sup>1</sup> Décisions n° 2013-4795 14<sup>ème</sup> circonscription des Bouches-du-Rhône, 2013-4793 6<sup>ème</sup> circonscription des Yvelines et 2012-4795 2-me circonscription des Yvelines

<sup>2</sup> Cf. Rapport de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, J.O. du 25 janvier 2012, p. 1404.

représentative de frais de mandat ne devait pas être utilisée notamment pour acquérir une permanence parlementaire ou accorder une subvention à une association ou un don à une œuvre caritative ou, encore, acquitter une cotisation à un parti politique surtout si ces versements donnent lieu à une réduction d'impôt ou une déduction fiscale.

Enfin, par application du principe de subsidiarité, les dépenses **autorisées** recouvrent toutes les dépenses qui ne sont ni interdites, ni déconseillées et qui, liées à l'exercice du mandat de député, ne sont pas directement prises en charge ou remboursées par l'Assemblée.

Aux termes de cette classification, le Déontologue a rappelé, à de nombreuses reprises, que l'achat de la permanence parlementaire était contraire à l'article premier du code de déontologie qui dispose que « *les députés doivent agir dans le seul intérêt de la nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches* ». C'est la raison pour laquelle le Déontologue a toujours conseillé d'opter pour la location d'une permanence, même s'il peut parfois être plus rationnel, comme certains députés l'ont souligné, de privilégier, compte tenu du marché immobilier, l'achat plutôt que la location.

En dehors de cette prévention de principe contre toute dépense qui contribue à accroître le patrimoine, le Déontologue a été conduit à émettre un avis au sujet de diverses utilisations de l'IRFM. Ainsi, il a estimé qu'il n'y avait aucune difficulté à ce qu'un parlementaire puisse utiliser son IRFM pour acheter des coupes remises à des participants de compétitions sportives se déroulant dans sa circonscription, pour l'accueil d'une délégation étrangère effectuant un déplacement dans sa circonscription dans le cadre d'un jumelage ou d'une visite en lien avec le territoire, ou encore pour financer en partie le voyage scolaire d'une classe visitant l'Assemblée nationale.

Il a également rappelé, chaque fois qu'il était saisi, qu'aucune disposition n'empêchait un député de compléter la rémunération d'un collaborateur avec une partie de l'IRFM, cette option étant d'ailleurs explicitement reconnue à l'article 56 du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale.

Depuis le 18 février 2015, date de la décision du Bureau au cours de laquelle des règles d'usage de l'IRFM ont été formellement définies, le rôle du Déontologue a quelque peu évolué. Disposant désormais d'un cadre clairement établi, les conseils donnés par le Déontologue consistent davantage à éclairer les députés sur la décision du Bureau. Nous y reviendrons dans la dernière partie du rapport.

### **III. La mission de proposition : l'exemple des règles concernant l'usage de l'Indemnité représentative de frais de mandat**

Le rôle reconnu au Déontologue pour émettre des propositions d'amélioration des règles déontologiques, sous réserve de la compétence décisionnelle du Bureau, a été expressément reconnu par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : « *Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre.* »

Cette disposition, qui figure désormais à l'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, a ensuite été reprise à l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, à la suite de l'adoption de la résolution du 28 novembre 2014 : « *Le Bureau consulte le déontologue pour la détermination des règles du code de déontologie en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts* ».

C'est dans ce cadre que le Déontologue a été consulté par le Collège des Questeurs au sujet de la détermination des règles d'usage de l'Indemnité représentative de frais de mandat. En effet, comme il a été souligné précédemment, le caractère imprécis des textes régissant cette indemnité conduisait les députés à solliciter très fréquemment le Déontologue sur les « bonnes pratiques » à adopter en l'absence d'un cadre juridique clairement défini.

#### **A) La clarification apportée par le Bureau de l'Assemblée nationale dans l'usage de l'IRFM**

Sollicité sur cette question par les Questeurs, qui s'étaient vu confier par le Président, M. Claude Bartolone, le soin de définir des lignes directrices, le Déontologue a, sans lever l'obligation de confidentialité qui s'impose à lui, dressé une carte des principaux sujets d'interrogations des parlementaires se confiant à lui et proposé en conséquence un cadre règlementaire.

À l'initiative des Questeurs, le Bureau a adopté, le 18 février 2015, à l'unanimité, une série de règles d'usage de l'IRFM.

Ainsi, après avoir rappelé la règle interdisant d'utiliser l'IRFM pour certaines dépenses (financement de campagne électorale, don à des œuvres, cotisation à un parti politique), le Bureau a désormais explicitement proscrit l'imputation sur l'IRFM de toute dépense afférente à une nouvelle acquisition de biens immobiliers, qu'ils soient destinés à héberger la permanence ou à tout autre usage. Il a en outre défini cinq grandes catégories de dépenses qui peuvent être effectuées avec l'IRFM et qui sont de fait autorisées :

- Frais liés à la permanence (à sa location comme à son fonctionnement) et à l'hébergement du député ;
- Frais de transport du député (dont acquisition et utilisation d'un véhicule) et de ses collaborateurs ;

- Frais de communication ;
- Frais de représentation et de réception ;
- Frais de formation du député et de ses collaborateurs.

Ces règles sont désormais inscrites à l'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau ; leur adoption témoigne à la fois de la place qui est celle du Déontologue (un aiguilleur, une force de propositions, un lanceur d'alertes) mais aussi du principe selon lequel, conformément à la légitimité démocratique que leur confère l'élection au suffrage universel, seules les autorités politiques de l'Assemblée nationale sont investies d'un pouvoir décisionnel.

## B) L'application des règles au quotidien

Dans le courrier présentant les grandes lignes de la réforme consacrée à l'IRFM, le Président Claude Bartolone invitait les députés à consulter les Questeurs ou le Déontologue pour les modalités d'application de la réforme.

Cette double compétence – Collège des Questeurs, Déontologue – s'inscrivait dans la continuité du travail qui avait été effectué en amont, pour l'élaboration des règles d'utilisation de l'IRFM. Grâce à cette collaboration fructueuse, un dialogue constant a pu s'effectuer permettant ensuite de répondre, d'une voix concordante, aux sollicitations nombreuses qui ont immanquablement suivi la décision du Bureau du 18 février 2015.

Ainsi, en concertation avec les Questeurs, et notamment le Premier Questeur, M. Bernard Roman, ont pu être précisés certains points qui n'étaient pas clairement explicités dans la décision du Bureau.

### **1°) Les dons et cotisations aux partis politiques**

Il est désormais clairement établi que l'IRFM ne peut être utilisée pour les dons et cotisations aux partis politiques. Cette question a d'abord été explicitement évoquée dans le courrier que le Président de l'Assemblée nationale a adressé à tous les députés pour exposer la décision du Bureau du 18 février, le Président rappelant « *que la loi ou la jurisprudence prohibent déjà certains usages de l'IRFM : utilisation par un candidat pour sa campagne électorale, dons à des œuvres ou cotisation à un parti politique* ».

Néanmoins, à la lecture du courrier, certains en ont déduit que l'interdiction reposait sur le fait que ces dons ou cotisations, qui ouvrent droit à une déduction fiscale, ne sauraient être financés par une indemnité qui n'est pas elle-même entièrement assujettie à l'impôt. Ils en déduisaient *a contrario* que les dons et cotisations aux partis étaient envisageables s'il n'était pas fait usage du droit à déduction fiscale.

Après avoir échangé à ce sujet avec M. le Premier Questeur, le Déontologue a rappelé que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, dans le guide qu'elle publie à l'usage des mandataires financiers des partis politiques, a indiqué que « *l'IRFM qui se rapporte à l'exercice du mandat parlementaire (...) ne peut en aucun cas être utilisée pour payer une cotisation ou un don à un parti politique ouvrant droit à un avantage fiscal, comme l'ont confirmé à la commission le collège des Questeurs de l'Assemblée nationale et le Conseil de Questure du Sénat. Au regard des justificatifs de recettes des mandataires, la commission ne peut s'assurer qu'aucun membre d'une formation politique, également député ou sénateur, ne se serve de son compte réservé à l'utilisation de l'IRFM pour verser sa cotisation ou un don au parti. Il appartient donc au parti de rappeler cette interdiction* ».

Dès lors, même en renonçant à l'avantage fiscal, l'utilisation de l'IRFM ne saurait être envisagée. En effet, à la lecture de ces préconisations faites par la

Commission nationale des comptes de campagne, et compte tenu des sanctions prévues en cas de non-respect des obligations pesant sur le financement des partis politiques, il est important d'observer la plus grande prudence et de renoncer en pratique à ces versements à partir de l'IRFM.

### *2°) Les cotisations à des associations*

La question s'est de même posée de savoir si un député pouvait régler les cotisations liées à son adhésion à une association, en utilisant son IRFM. Quand bien même le but poursuivi serait d'ordre purement caritatif, le lien avec l'exercice du mandat parlementaire s'avère tenu et la difficulté liée à la possibilité d'une déduction fiscale demeure entière. En l'espèce, le Déontologue a donc déconseillé au député demandeur d'utiliser son IRFM à cette fin.

### *3°) La rémunération d'une garde d'enfants*

Le Déontologue a également déconseillé à deux députés de rémunérer une garde d'enfants en ayant recours à leur IRFM.

Il a pour cela constaté que l'énumération des dépenses éligibles à l'IRFM, en application du nouvel article 32 bis de l'Instruction générale du Bureau, concernait les frais de permanence, les frais de transport, les frais de communication, les frais de représentation et les frais de formation. Au regard de cette énumération, il apparaît que ne figurent pas les dépenses liées à la garde d'enfants. Le Déontologue a estimé en conséquence que, sur le plan des principes, et compte tenu de la décision du Bureau, un tel usage pourrait susciter des difficultés d'ordre déontologique. D'autant que, comme il a été souligné précédemment, le recours à l'IRFM ne doit pas avoir d'incidence sur la situation fiscale des députés et, en particulier ici, permettre d'accroître la réduction fiscale dont ils peuvent déjà bénéficier au titre de la garde d'enfants. En conséquence, il a conseillé aux députés qui avaient formulé cette interrogation de renoncer à utiliser leur IRFM afin de rémunérer une garde d'enfants.

## Troisième Partie – Les perspectives d'évolution des missions

### I. L'amélioration du « climat éthique » à l'Assemblée nationale

#### A) L'extension du périmètre matériel d'intervention du Déontologue

##### 1°) *Les représentants d'intérêts*

Adopté en commission à l'initiative de M. François de Rugy lors de l'examen de la proposition de résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, le nouvel article 80-5 du Règlement dispose qu'il « *est tenu un registre public des représentants d'intérêts sous l'autorité du Bureau. Le déontologue est habilité à faire toute remarque sur les informations contenues dans ce registre* ».

L'introduction de cette disposition dans le Règlement constitue une reconnaissance du registre des représentants d'intérêts créé en 2008 par une décision du Bureau de l'Assemblée nationale. Ce registre avait, dès l'origine, l'ambition de répertorier les lobbyistes intervenant à l'Assemblée nationale. L'inscription sur le registre n'était pas obligatoire mais elle permettait aux inscrits de bénéficier d'un badge d'accès dans les locaux, sous réserve qu'ils souscrivent à un ensemble de règles rassemblées en un code de conduite des représentants d'intérêts. L'inscription n'était pas non plus automatique : elle faisait l'objet d'une instruction par une délégation spécifique du Bureau, la Délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études.

Le registre des représentants d'intérêts avait ainsi pour objectif de mieux faire connaître les différents acteurs qui sont amenés, d'une manière ou d'une autre, à entrer en contact avec les parlementaires dans l'exercice de leur mandat. En cela, il s'inspirait très directement de la réglementation mise en place à Bruxelles, commune à

---

<sup>1</sup> Cf. Rapport n° 2381 de M. Jean-Jacques Urvoas au nom de la Commission des lois sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, page 130.

la Commission européenne et au Parlement européen.

A la suite du rapport remis en février 2013 au Bureau par M. Christophe Sirugue, Président de la Délégation chargée des représentants d'intérêts, la règlementation a été modifiée de façon très substantielle : la nouvelle règlementation prévoit désormais une inscription **de droit** sur le registre pour tout représentant d'intérêts qui accepte de jouer le jeu de la transparence en remplissant un formulaire détaillé, rendu public sur le site Internet.

L'inscription sur le registre demeure facultative. Elle ne constitue en aucune façon un préalable indispensable pour accéder à l'Assemblée nationale ou rencontrer un parlementaire. Néanmoins, elle indique au parlementaire qui reçoit le représentant d'intérêts que celui-ci s'est engagé à respecter le code de bonne conduite. Le parlementaire est ainsi assuré que les informations obtenues par le représentant d'intérêts lui sont transmises en toute bonne foi, sur le fondement de données fiables et objectives.

Par ailleurs, l'inscription sur le registre permet d'informer de façon détaillée le parlementaire, et les citoyens, sur les intérêts défendus, les moyens consacrés au lobbying et les actions menées l'année précédente auprès du Parlement.

Contrairement au dispositif précédent, l'inscription ne donne plus accès à l'Assemblée nationale. Elle ne permet pas non plus d'assister à la séance publique ou à des réunions dans des conditions privilégiées.

En application du code de conduite auquel souscrivent les représentants d'intérêts au moment de leur inscription, les informations apportées aux parlementaires ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à les induire en erreur et doivent être ouvertes sans discrimination à tous les députés quelle que soit leur appartenance politique. Les représentants d'intérêts ne peuvent se prévaloir, vis-à-vis de tiers, à des fins commerciales ou publicitaires, de leur présence

sur la liste fixée par le Bureau. Enfin, le code interdit aux représentants d'intérêts de céder à titre onéreux ou contre toute forme de contrepartie des documents provenant de l'Assemblée nationale, d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale et d'entreprendre des démarches publicitaires ou commerciales dans les locaux de l'Assemblée nationale.

C'est donc, pour les représentants d'intérêts, l'adhésion à une démarche de transparence, davantage que l'obtention de facilités matérielles ou cartes d'accès, qui motive leur inscription.

Cette nouvelle réglementation s'intègre complètement dans les mesures prises depuis le début de la législature destinées à améliorer le climat éthique<sup>1</sup>. Elle a d'ailleurs été saluée comme telle par l'organisation *Transparency International*, qui a publié en octobre 2014 un rapport sur le lobbying auprès des institutions publiques en consacrant de longs développements à la nouvelle réglementation mise en œuvre à l'Assemblée. Dans ce rapport, l'Assemblée nationale, compte tenu des réformes mises en œuvre, apparaît la mieux classée parmi les institutions, pour les actions menées en faveur de la transparence puisqu'elle obtient une note de 47/100, contre 30/100 au Sénat et 13/100 aux autres institutions<sup>2</sup>. Ces efforts de transparence ont également été soulignés dans le rapport remis par M. Jean-Louis Nadal au Président de la République qui estime que la création d'un registre des représentants d'intérêts à l'Assemblée représente « *un progrès considérable* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. aussi, dans la première partie du rapport, le chapitre consacré à la transparence des relations avec les représentants d'intérêts (C. Une reconnaissance qui va de pair avec la mise en œuvre de mesures de transparence).

<sup>2</sup> *Transparence et intégrité du lobbying, un enjeu de démocratie : Etat des lieux citoyen du lobbying en France*, rapport de Transparency International, octobre 2014.

<sup>3</sup> *Rapport de M. Jean-Louis Nadal, op.cit*, page 65.

La décision d'habiliter le Déontologue à faire toute observation sur ce registre s'inscrit donc très logiquement dans la continuité des missions qui lui sont assignées. Les aspects du lobbying lui sont déjà connus à travers les demandes de consultations des députés, qui souhaitent recueillir son avis sur les sollicitations dont ils font l'objet de la part de représentants d'intérêts : parrainage et participation à des colloques, invitations, clubs parlementaires... L'article 80-5 du Règlement apporte ainsi le pendant logique, du côté des représentants d'intérêts, de ces préoccupations déontologiques.

Le Déontologue a d'ailleurs été sollicité, avant même l'adoption de l'article 80-5, à plusieurs reprises, pour des demandes de consultation émanant de représentants d'intérêts, désireux notamment de connaître son avis sur les statuts de « clubs parlementaires » ou l'organisation de conférences.

Cette extension du périmètre matériel d'intervention du Déontologue ne peut se faire qu'en complète coordination avec la Délégation du Bureau chargée des représentants d'intérêts, actuellement présidée par M. David Habib, vice-président de l'Assemblée nationale. C'est en effet à la Délégation qu'il revient de contrôler la bonne tenue du registre et de proposer les évolutions nécessaires. Le Déontologue avait déjà été associé à une table ronde, le 18 juin 2014, organisée par M. Christophe Sirugue, le précédent président de la Délégation, pour faire un premier bilan de la nouvelle réglementation mise en place à l'égard des représentants d'intérêts. Il a par ailleurs des contacts réguliers et fructueux avec M. Habib.

Il est encore prématué d'imaginer de quelle façon va évoluer cette nouvelle mission. Il pourrait éventuellement être confié au Déontologue un rôle d'alerte, dans l'hypothèse où il serait saisi de comportements inappropriés de la part de représentants d'intérêts. À terme pourrait également être menée une réflexion sur la mise en place de contrôles aléatoires sur les inscriptions au registre, sur le modèle de ce qui est pratiqué au Parlement européen. Afin que le Déontologue puisse mener à

bien cette nouvelle mission que lui impartit le Règlement de l'Assemblée nationale, le bilan des actions menées chaque année auprès des parlementaires, qui constitue actuellement une obligation pour la mise à jour des données en ligne, pourrait lui être adressé conjointement à l'envoi à la Délégation.

## ***2°) Les déclarations sur l'honneur concernant l'usage de l'IRFM***

S'il est important que l'utilisation de l'IRFM soit rationalisée grâce à l'instauration de cinq grandes catégories de dépenses désormais autorisées, il est tout aussi fondamental d'assurer l'effectivité des règles nouvellement posées.

C'est la raison pour laquelle, dans sa réunion du 18 février 2015, le Bureau de l'Assemblée nationale a également décidé que chaque député serait tenu, avant le 31 janvier de chaque année, d'adresser au Bureau une déclaration attestant sur l'honneur qu'il a utilisé l'IRFM au cours de l'année précédente conformément aux règles établies.

S'il s'avérait qu'une utilisation de l'IRFM semble ne pas correspondre au cadre réglementaire nouvellement établi, la décision du Bureau prévoit que le Président de l'Assemblée nationale puisse, après avis préalable du Bureau, saisir le Déontologue afin que ce dernier, après avoir échangé avec le député concerné, éclaircisse la situation. Le Déontologue devra alors remettre un rapport au Président de l'Assemblée nationale ; c'est ensuite au Bureau qu'il reviendra de décider des suites à donner.

Ces dispositions figurent désormais à l'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau. Elles entreront en vigueur en janvier 2016, avec la remise des déclarations sur l'honneur pour l'utilisation de l'IRFM durant l'année 2015. Pour les années suivantes, il conviendra de déterminer la manière dont les attestations devront être remises au cours du dernier exercice de la législature, portant sur la période du 1<sup>er</sup> janvier à juin 2017. Ce sera également l'occasion, pour le Déontologue, d'établir un bilan

global sur l'utilisation de l'IRFM et sur le respect des règles nouvellement établies.

## **B) L'extension du périmètre personnel d'intervention du Déontologue**

Le mandat du Déontologue est strictement défini par les textes, l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale ne faisant référence qu'aux conseils donnés aux députés, qui plus est sur leur seul « *cas personnel* ».

Pour autant, et on ne peut que s'en féliciter, l'existence d'un Déontologue n'est pas passée inaperçue dans les couloirs de l'Assemblée nationale. C'est ainsi que plusieurs demandes de conseils lui ont été adressées tant par des députés pour les collaborateurs qu'ils emploient ou s'apprêtent à employer (11 demandes), que par des collaborateurs parlementaires (5 demandes), de façon individuelle ou par l'intermédiaire d'associations de collaborateurs de gauche<sup>1</sup> comme de droite<sup>2</sup>, ou enfin par des fonctionnaires de l'Assemblée nationale (3 demandes), poursuivant ainsi une tendance qui existait déjà sous le mandat de la précédente Déontologue.

### ***1°) Les collaborateurs parlementaires***

#### **a) Les demandes de conseil effectuées par des députés**

11 députés ont sollicité le Déontologue au sujet de leurs collaborateurs. Il s'agissait essentiellement de savoir dans quelle mesure ceux-ci pouvaient accepter des fonctions à l'extérieur de l'Assemblée nationale, leur permettant ainsi de cumuler ce nouvel emploi avec leur emploi de collaborateur.

Il n'existe pas, d'un point de vue juridique, d'activité incompatible avec celle de collaborateur parlementaire. L'emploi de collaborateur peut donc être cumulé avec

---

<sup>1</sup> Le CCAP ou Cercle des collaborateurs et attachés parlementaires.

<sup>2</sup> L'AFCP ou Association française des collaborateurs parlementaires.

d'autres contrats de droit privé. Néanmoins, certaines fonctions sont susceptibles de soulever des questions sur le plan déontologique. Il en est ainsi en particulier lorsque le collaborateur exerce des fonctions dans des sociétés de conseil. Dans ce cas, le Déontologue a estimé que le risque de conflit d'intérêts était élevé, dans la mesure où les interlocuteurs du collaborateur, qu'ils soient parlementaires, collaborateurs ou lobbyistes, peuvent ne pas être informés de la double fonction qui est la sienne. Pensant parler à l'assistant, ils ne sont pas conscients qu'ils s'adressent également à un chargé de relations publiques, conduit à conseiller ses clients pour leurs affaires.

Par ailleurs, les fonctions de collaborateur parlementaire donnent incontestablement des facilités d'accès aux locaux de l'Assemblée nationale, y compris au « périmètre sacré »<sup>1</sup>, ainsi qu'aux moyens matériels de cette dernière (salles de réunion et restaurant notamment), ce qui, d'un point de vue extérieur, est susceptible d'alimenter une confusion.

Quelle que soit la situation de cumul envisagée, le Déontologue rappelle chaque fois qu'aux termes de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les noms des collaborateurs et les fonctions qu'ils sont susceptibles d'exercer en dehors de l'Assemblée nationale doivent être mentionnés dans la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires et donc rendus publics. Cette heureuse mesure de transparence est susceptible d'exposer, non seulement les collaborateurs, mais surtout à travers eux les députés pour lesquels ils travaillent, dans un contexte déjà particulièrement difficile pour les responsables publics.

---

<sup>1</sup> Le « périmètre sacré » est une expression qui désigne les salons et couloirs à proximité immédiate de l'hémicycle. Ce périmètre est interdit aux visiteurs et journalistes lorsque l'Assemblée siège.

## **b) Les demandes de conseil effectuées directement par des collaborateurs**

Du fait de leur proximité naturelle avec les députés, les collaborateurs parlementaires font quotidiennement l'objet de sollicitations ou d'offres diverses. Aussi, certains d'entre eux ont pu, soit spontanément, soit à l'invitation de leur député, solliciter les conseils du Déontologue sur une question les affectant personnellement ou pouvant, par leur intermédiaire, placer les parlementaires en infraction avec une règle déontologique qui leur est applicable

Ainsi, le Déontologue a jugé qu'il était inopportun pour un député d'employer un collaborateur parlementaire qui soit dans le même temps responsable d'un poste élevé dans une collectivité territoriale. Rappelant en préambule l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui dispose que « *Les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées* », il lui est apparu que le fait de cumuler un emploi de directeur général adjoint des services d'une commune dont le député est maire et celui d'attaché parlementaire pourrait être de nature à contrevenir à cette règle au regard de la charge de travail inhérente à chacune de ces fonctions.

Il a invité en conséquence le collaborateur à faire preuve de la plus grande prudence sur ces questions. En effet, bien qu'il semble que cette question ne soit pas tranchée sur le plan juridique, ce cumul de fonctions est susceptible d'être mal interprété, compte tenu des éventuels conflits d'intérêts que cela pourrait entraîner.

Dans le même ordre d'idées, à la question de savoir si l'on pouvait être à la fois collaborateur parlementaire et chargé de relations publiques d'une grande entreprise, qui plus est si cette dernière est appelée à travailler avec de nombreuses collectivités territoriales, le Déontologue a répondu par la négative, cette situation risquant de faire naître un important conflit d'intérêts pour le député concerné, via son collaborateur.

Si un tel cumul est possible du strict point de vue juridique, le contrat de travail liant un député à son collaborateur étant un contrat de droit privé qui peut comme tel se cumuler avec un autre contrat, il n'est pas souhaitable dans les faits car il crée immanquablement une confusion des intérêts.

Le Déontologue a également estimé qu'il était délicat pour un collaborateur parlementaire d'exercer par ailleurs le métier de journaliste, la charte d'éthique professionnelle des journalistes adoptée en mars 2011 prohibant l'acceptation d'argent de la part d'un « *service public, d'une institution ou une entreprise privée où sa qualité de journaliste, ses influences, ses relations seraient susceptibles d'être exploitées* ». Une telle situation aurait risqué de placer le collaborateur dans une situation de conflit d'intérêts et de conflit de loyauté vis-à-vis de ses employeurs.

Le Déontologue a également estimé qu'un député ne pouvait employer de collaborateur travaillant dans le même temps au sein d'un parti politique, cette situation risquant de placer le député concerné dans une situation délicate au regard des règles applicables en matière de financement de partis politiques, cette situation étant également sujette à caution au regard de l'objet poursuivi par le « crédit collaborateur », celui-ci ne devant en principe financer que des tâches en lien direct avec le mandat de parlementaire.

Par ailleurs, le Déontologue a été consulté directement par une association de collaborateurs parlementaires, qui l'a sollicité dans le cadre d'une invitation adressée aux membres de l'association par l'ambassade d'un Gouvernement étranger. Le Déontologue a estimé qu'aucun obstacle ne semblait s'opposer à un tel déplacement, qui relève d'une action de formation des collaborateurs parlementaires et peut être source d'informations utiles pour les députés pour lesquels ils travaillent. Le Déontologue a cependant insisté sur le fait que la plus complète information sur ce voyage ainsi que sur ses modalités de financement soit apportée aux parlementaires des collaborateurs participants. Le rôle des collaborateurs étant désormais étudié avec

attention par les médias, ne serait-ce qu'avec la loi relative à la transparence de la vie publique et la publication de leurs noms dans la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires, une obligation particulière de transparence et de loyauté pèse sur les collaborateurs, pour éviter que les parlementaires ne puissent à aucun moment être mis en difficulté.

C'est le même raisonnement qui a été suivi pour une invitation d'un représentant d'intérêts adressé à tous les collaborateurs pour une présentation générale de l'entreprise à l'origine de l'invitation.

La multiplication des cas soumis au Déontologue démontre qu'il serait sans doute opportun que le droit rejoigne la pratique et que, comme c'est l'usage en matière de déontologie parlementaire par exemple au Québec, il soit inscrit dans le Code de déontologie que les collaborateurs parlementaires ont la faculté de saisir le Déontologue.

## **2°) *Les fonctionnaires parlementaires***

Les fonctionnaires sont peu nombreux à avoir contacté le Déontologue : on n'en dénombre que trois, dont un qui a informé le Déontologue, à la demande du parlementaire, d'un déplacement effectué par plusieurs députés dans le cadre du groupe d'amitié dont il est le secrétaire.

Cette rareté n'est pas surprenante car le statut dont jouissent les fonctionnaires parlementaires les met normalement à l'abri des situations de conflits d'intérêts ou de sollicitations de représentants d'intérêts. Ils peuvent cependant être, de temps à autre, confrontés à une situation leur posant une question d'ordre déontologique. Que faire d'un cadeau remis par une ambassade ? Comment répondre à une invitation à un événement sportif ? Comment réagir à une sollicitation d'un représentant d'intérêts dans le cadre d'un groupe d'études ?

ou

Il se trouve que la position adoptée par la hiérarchie de l'Assemblée nationale rejoint assez largement les règles recommandées par le Déontologue pour les députés. Le Déontologue a ainsi jugé positivement la remise qui lui a été faite d'un cadeau adressé par une ambassade à un fonctionnaire, contre remise d'un récépissé.

Comme le montrent ces exemples, qui concernent à la fois les collaborateurs et les fonctionnaires, le Déontologue a tenu à chaque fois à répondre à ces diverses sollicitations, en dehors même de toute disposition réglementaire. En effet, les conseils en la matière ne peuvent qu'aider à la diffusion des règles déontologiques à l'Assemblée nationale et sécuriser ainsi les demandeurs quant à la bonne attitude à tenir.

Le Déontologue estime qu'il serait néanmoins opportun que le Bureau de l'Assemblée nationale l'autorise explicitement, par le biais d'une modification du Code de déontologie, à exercer sa compétence à l'égard tant des collaborateurs parlementaires que des fonctionnaires, la culture déontologique à l'Assemblée nationale ne pouvant que s'en trouver enrichie et consolidée.

## **II. La diffusion de la culture déontologique à l'Assemblée**

### **A) Au sein de l'Assemblée nationale**

Il importe essentiellement de faire reconnaître l'institution du Déontologue comme un interlocuteur au quotidien de la « communauté parlementaire ». C'est la raison pour laquelle le Déontologue entretient, de façon suivie, des contacts avec les associations de collaborateurs parlementaires, soit par des contacts avec le Bureau de ces associations, soit en rencontrant leurs membres. Il rappelle à cette occasion les obligations déontologiques qui pèsent sur les députés, et qui peuvent être très

utilement relayées par les collaborateurs parlementaires.

Par ailleurs, des formations sont régulièrement organisées pour les collaborateurs parlementaires, que ce soit au sein même de l'Assemblée nationale ou en coopération avec l'Ecole nationale de l'Administration, formations au cours desquelles les collaborateurs du Déontologue sont amenés à présenter le Code de déontologie et les obligations déclaratives qui s'imposent aux parlementaires.

Enfin, le site de l'Assemblée nationale accueille également une page consacrée au Déontologue faisant état de son actualité, mais comportant également des **fiches pratiques** à l'usage des députés. Au mois de juin 2015 ont ainsi été mises en ligne des fiches pratiques consacrées aux déclarations de voyages à l'invitation de tiers, aux déclarations de dons et avantages, à la participation à des conférences et colloques, ainsi qu'à l'usage de l'IRFM<sup>1</sup>. Cette politique de « communication interne » réalisée en toute transparence, continuera d'être déclinée sur d'autres thèmes récurrents.

## B) Au-delà de l'Assemblée nationale

L'un des enjeux de la mise en œuvre du code de déontologie est donc de faire « infuser » une culture de l'éthique et de la déontologie au sein de l'Assemblée nationale. Mais, bien évidemment, cette volonté et les actions concrètes qui la soutiennent, ne suffisent pas elles seules à combattre la force des préjugés. C'est pourquoi, l'actuel Déontologue, comme ses prédécesseurs, considère qu'il lui appartient de communiquer, aussi ouvertement que cela est juridiquement possible, sur les lumières et, parfois, les ombres de la déontologie à l'Assemblée nationale.

---

<sup>1</sup> <http://www2.assemblee-nationale.fr/deputes2/deontologie-a-l-assemblee-nationale>

La limite infranchissable de cette communication est posée par l'article 80-3, alinéa 2, du Règlement de l'Assemblée qui prévoit que : « *Les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné* ».

Comme on a déjà eu l'occasion de le souligner dans la première partie de ce rapport, le respect absolu de cette confidentialité est essentiel pour l'établissement et le maintien d'une relation de confiance entre le Déontologue et les députés, sans laquelle la fonction perdrait immédiatement toute raison d'être. Néanmoins, et c'est tout le sens de nommer à cette fonction une personnalité indépendante et n'appartenant pas à l'institution, le regard extérieur peut permettre d'offrir une vision équilibrée des choses. C'est pourquoi le Déontologue est conduit à prendre des positions publiques sur son activité. Il s'agit là, comme on l'a écrit dans l'introduction de ce rapport, d'une déclinaison de l'exigence de transparence qui découle directement de l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La première et la plus importante de cette forme de transparence organisée sur la déontologie à l'Assemblée nationale est imposée par l'article 80-3, alinéa 4, du Règlement qui prévoit la production d'un rapport public annuel.

Le Déontologue a également été conduit à répondre à une dizaine d'entretiens avec des journalistes. N'étant ni un élu, ni un spécialiste de la communication politique, l'actuel Déontologue considère que ces entretiens doivent être accordés avec parcimonie et, plutôt, à destination de la presse écrite qui permet davantage de réflexion et de distanciation sur des sujets aussi complexes.

En revanche, Professeur d'université, l'actuel Déontologue a répondu favorablement à toutes les invitations à donner des conférences ou animer des séminaires devant des publics composés d'universitaires ou d'étudiants. Dans le même sens, le Déontologue a accordé des entretiens à un grand nombre d'étudiants

avancés, préparant des thèses de doctorat ou des mémoires sur des sujets directement liés à l'éthique ou la déontologie des députés. A cette occasion, il a d'ailleurs pu mesurer l'engouement que suscitent ces champs d'investigations scientifiques passionnantes auprès des jeunes chercheurs.

En finissant sur ces questions de diffusion de la « culture déontologique » dans et hors de l'Assemblée nationale, il faut insister sur le fait qu'un tel processus nécessite forcément du **temps**. Ce rapport au temps doit être bien mesuré dans une société gagnée par le syndrome de l'immédiateté, de l'instantanéité. La déontologie à l'Assemblée nationale est en marche depuis 2011. Tout n'est certes pas encore complètement satisfaisant, ce qui justifie d'ailleurs que des propositions d'évolution soient formulées ci-après. Cependant, force est de constater que de réelles avancées ont déjà été effectuées. Il est certain que le respect du Code de déontologie à l'Assemblée nationale ne permettra pas à lui seul d'apporter *la* solution à la crise de confiance qui frappe nos institutions. Mais, même si cette recherche d'une plus grande vertu politique ne faisait qu'y contribuer, elle mériterait encore d'être soutenue ardemment.

## **Propositions**

Depuis 2011, les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale sont importants. Des évolutions ont eu lieu encore tout récemment, en particulier, avec l'inscription de l'institution du Déontologue dans le Règlement de l'Assemblée nationale le 28 novembre 2014 ou la décision du Bureau du 18 février 2015 visant à définir les règles d'usage de l'Indemnité représentative de frais de mandat. C'est pourquoi les propositions qui suivent visent essentiellement à perfectionner le dispositif existant sans en bouleverser l'économie générale. Ces dix propositions concernent : d'une part, le code de déontologie qui pourrait être actualisé et, d'autre part, le Déontologue dont les nouvelles missions et le statut pourraient être utilement précisés.

### *Modifications du Code de déontologie \**

#### **1. Actualiser la décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011**

La décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011 créant le Déontologue est devenue, en large partie, obsolète depuis qu'a été créée, par la loi du 11 octobre 2013, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique à laquelle doivent désormais être envoyées les déclarations d'intérêts et d'activités des députés. De plus, la dernière réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014 a renforcé cette obsolescence en intégrant le Déontologue dans ses dispositions aux articles 80-1 à 80-5. Il est donc proposé de simplifier le dispositif actuel en abrogeant la décision du Bureau du 6 avril 2011 et en modifiant dans le même temps le Code de déontologie par une nouvelle décision du Bureau afin d'y faire figurer, dans un souci de clarté et de cohérence, l'ensemble des prescriptions déontologiques (déclarations de voyages, de dons et avantages) actuellement applicables aux députés. À cette occasion, de nouveaux articles pourraient être créés dans le code de déontologie.

---

\* Pour davantage de lisibilité, un projet de nouvelle rédaction du code de déontologie est proposé en annexe.

## **2. Ouvrir aux députés la faculté de déclarer oralement leurs intérêts**

Comme l'avait préconisé M<sup>me</sup> Noëlle Lenoir, la précédente Déontologue, cette faculté pourrait être ouverte aux députés. Cette faculté ne saurait être transformée en obligation dans la mesure où les intérêts et activités doivent déjà faire l'objet d'une déclaration écrite auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. L'avantage de cette disposition est qu'elle pourrait permettre au député de se prémunir, au cours du débat, de toute accusation injustifiée de conflit d'intérêts. La disposition ainsi créée pourrait être rédigée ainsi : « Article x – Impartialité : *Les députés qui, à l'occasion de l'examen d'une question dont l'Assemblée nationale est saisie, ont un intérêt privé ou financier pour eux-mêmes ou pour leurs proches distinct de l'intérêt général peuvent le déclarer oralement. Ils peuvent également choisir de se retirer sans participer aux débats ou exercer leur droit de vote* ».

## **3. Rappeler l'existence d'un devoir de vigilance**

Afin de rappeler clairement ce que recouvre la notion de conflits d'intérêts, le code de déontologie pourrait prévoir de reprendre explicitement la définition qui figure à l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale. En outre, serait introduite la notion de vigilance, qui doit amener le député à vérifier, par lui-même, qu'il ne se place pas dans une situation de conflit d'intérêts : « Article x – Vigilance : *Les députés ont un devoir de vigilance face aux risques de conflit d'intérêts entendus comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat. À cette fin, ils s'assurent notamment de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent* ».

## **4. Rappeler l'existence un devoir d'exemplarité**

Cette préconisation vise à introduire une disposition classique, présente dans pratiquement tous les codes de déontologie parlementaire destinée à éviter tout comportement susceptible de porter atteinte à l'image de l'Assemblée considérée. En effet, il est apparu que l'actuel article 6 du code de déontologie relatif à l'exemplarité, qui prévoit simplement que « *chaque député doit promouvoir, dans l'exercice de son mandat les principes énoncés dans le présent code* » n'était pas suffisamment large pour couvrir les situations dans lesquelles l'attitude d'un ou plusieurs députés rejaillit négativement sur l'ensemble de la représentation nationale. Ce nouvel article pourrait être rédigé ainsi : « Article x – Exemplarité : *Les députés prennent garde à ce qu'aucune de leurs actions, dans l'enceinte parlementaire comme en dehors, ne porte atteinte à l'image de l'Assemblée nationale* ».

## **5. Réunir dans le Code de déontologie l'ensemble des obligations déclaratives**

Dans un souci de cohérence et de clarté, les deux obligations déclaratives créées par la décision du Bureau du 6 avril 2011 et la nouvelle, concernant la déclaration sur l'honneur pour l'utilisation de l'IRFM, prévue par la décision du Bureau du 18 février 2015 pourraient être réunies et consignées dans le code de déontologie. Par rapport aux règles actuelles, il pourrait être précisé explicitement qu'un député doit refuser une invitation ou un don si cela paraît avoir pour objet de l'influencer. En outre, serait explicitement indiqué que doivent faire l'objet d'une déclaration les invitations à des événements sportifs ou culturels. S'agissant des voyages, les modalités de déclaration sont précisées pour exiger qu'elles soient faites avant le voyage et accompagnées d'éléments permettant au Déontologue de porter une appréciation. La formulation pourrait être la suivante : « Article x – Obligations déclaratives : 1°) *Déclarations de dons et avantages : si un don ou un avantage paraît avoir pour objet d'influencer l'indépendance ou l'impartialité des députés, ceux-ci doivent les refuser. Dans le cas contraire, les députés peuvent les accepter et doivent alors déclarer au Déontologue de l'Assemblée nationale tout don, invitation à un événement sportif, culturel ou avantage d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié en lien avec leur mandat.*

2°) *Déclarations de voyage à l'invitation de tiers : si une invitation à effectuer un voyage par un tiers paraît avoir pour objet d'influencer l'indépendance ou l'impartialité des députés, ceux-ci doivent les refuser. Dans le cas contraire, les députés peuvent les accepter et doivent alors déclarer au Déontologue de l'Assemblée nationale toute acceptation d'une invitation de voyage émanant d'une personne morale ou physique. La déclaration, effectuée préalablement au voyage, doit être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités de financement.*

3°) *Déclarations afférentes à l'utilisation de l'Indemnité représentative de frais de mandat : ainsi qu'il est dit à l'article 32 bis de l'Instruction générale du Bureau, le député adresse au Bureau avant le 31 janvier suivant chaque année civile de mandat, une déclaration sur l'honneur attestant qu'il a utilisé l'indemnité représentative de frais de mandat, au cours de ladite année, conformément aux règles définies par le Bureau. Le Président peut, après avis du Bureau, saisir le Déontologue de l'Assemblée nationale d'une demande d'éclaircissements concernant l'utilisation par un député de son indemnité représentative de frais de mandat, avec pour mission de lui en faire rapport. Saisi par le Président, le Bureau statue sur la situation du député au vu de ce rapport et prend les mesures appropriées ».*

## **6. Ouvrir officiellement aux fonctionnaires de l'Assemblée nationale et collaborateurs parlementaires la faculté de saisir le Déontologue**

Afin de mettre en accord le droit applicable et la pratique, il pourrait être envisagé d'insérer une disposition finale dans le code de déontologie rédigée comme suit :

*« Article x – Respect du code de déontologie : Ainsi qu'il est dit à l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Déontologue de l'Assemblée nationale peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des principes énoncés dans le Code de déontologie. Les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné.*

*Le Déontologue peut également être saisi par tout fonctionnaire de l'Assemblée nationale ou tout collaborateur parlementaire qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur toute question d'ordre déontologique en lien avec ses fonctions. Les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels.*

*Chaque député doit se conformer et promouvoir, dans l'exercice de son mandat, les principes énoncés dans le présent Code. Tout manquement au Code de déontologie peut être sanctionné dans les conditions prévues à l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale ».*

#### ***Précisions sur les nouvelles missions et le statut du Déontologue***

#### ***7 - Garantir l'effectivité de l'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale sur le registre des représentants d'intérêts***

Le nouvel article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale adopté le 28 novembre 2014 prévoit désormais que : « *Il est tenu un registre public des représentants d'intérêts sous l'autorité du Bureau. Le déontologue est habilité à faire toute remarque sur les informations contenues dans ce registre* ». Afin de garantir l'effectivité de ce dispositif, il pourrait éventuellement être confié au Déontologue un rôle d'alerte, dans l'hypothèse où il serait saisi de comportements inappropriés de la part de représentants d'intérêts. À terme, pourrait également être menée une réflexion sur la mise en place de contrôles aléatoires sur les inscriptions au registre, sur le modèle de ce qui est pratiqué au Parlement européen. Il faut enfin souhaiter que le Déontologue soit destinataire des bilans adressés chaque année par les représentants d'intérêts pour les mises à jour des informations figurant sur le registre.

#### ***8 – Compléter le statut du Déontologue de l'Assemblée nationale***

La décision du Bureau du 6 avril 2011 a prévu des conditions de nomination exigeantes pour le Déontologue de l'Assemblée nationale. De même, elle a prévu que son mandat, prévu pour la durée de la législature, ne devrait pas être renouvelable. Ces règles doivent être maintenues car elles concourent à garantir l'indépendance et, partant, la légitimité, de la personnalité désignée. Cependant, pour l'avenir, compte tenu de l'accroissement de

ses missions et de leur importance, il pourrait être envisagé de garantir un statut plus complet au Déontologue, par exemple sur le modèle québécois du « Commissaire à l'éthique et la déontologie », afin de permettre que cette fonction soit assurée à plein temps par la personnalité désignée.

#### ***9 – Soumettre le Déontologue de l'Assemblée nationale à une déclaration d'intérêts et d'activités***

La loi organique du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique n'a pas inclus le Déontologue de l'Assemblée nationale dans la liste des responsables publics soumis à l'obligation d'adresser à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration d'intérêts et d'activités. Il s'agit d'une lacune que le législateur pourrait opportunément combler à l'occasion d'une éventuelle modification de la loi organique. En effet, il est paradoxal que la personne chargée de mettre en œuvre le Code de déontologie à l'Assemblée ne soit pas elle-même soumise au respect de cette exigence salutaire de transparence. L'organe chargé de la déontologie à l'Assemblée doit être irréprochable au regard des principes qu'il a pour mission de protéger et promouvoir. D'ailleurs, l'actuel Déontologue de l'Assemblée nationale, entièrement convaincu à titre personnel des vertus de cette application de l'exigence de transparence, a transmis à la fois au Président de l'Assemblée nationale ainsi qu'au Président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration d'intérêts et d'activités dès sa nomination en avril 2014, afin de prendre date.

#### ***10 – Formaliser les rapports avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique***

Afin de formaliser et d'inscrire dans la durée la coopération indispensable avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, il serait souhaitable que le Code de déontologie soit modifié afin d'officialiser les rapports entre le Déontologue de l'Assemblée nationale et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Réciproquement, comme il a été convenu, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique officialiserait également ces rapports de coopération.

## **PROPOSITIONS DE MODIFICATION DU CODE DE DEONTOLOGIE**

### **Code de déontologie**

Considérant que le respect des actes du pouvoir législatif est un objectif énoncé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que selon l'article III de la Déclaration « le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » ; que selon l'article VI : « la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. » ; *que selon l'article XV : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. »* ;

Considérant que l'article 3 de la Constitution dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. » ; qu'aux termes de l'article 24 : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. » ; que selon l'article 26 : « 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. » ; que l'article 27 dispose que : « Tout mandat impératif est nul. » ;

Considérant qu'en toutes circonstances, les députés doivent faire prévaloir les intérêts publics dont ils ont la charge et que le respect de ce principe est l'une des conditions essentielles de la confiance des citoyens dans l'action de leurs représentants à l'Assemblée nationale ;

Qu'en conséquence, les députés ont le devoir de respecter *les principes* énoncés dans le présent Code.

#### **Article premier – Intérêt général**

Les députés doivent agir dans le seul intérêt de la Nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches.

#### **Article 2 – Indépendance**

En aucun cas, les députés ne doivent se trouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui pourrait les détourner du respect de leurs devoirs tels qu'énoncés dans le présent Code.

*Afin de garantir l'exercice indépendant de leur mandat parlementaire, les députés bénéficient d'une indemnité parlementaire ainsi que d'une indemnité représentative de frais de mandat destinée à couvrir les frais afférents à l'exercice de ce dernier.*

#### **Article 3 – Impartialité**

*Les députés qui, à l'occasion de l'examen d'une question dont l'Assemblée nationale est saisie, ont un intérêt privé ou financier pour eux-mêmes ou pour leurs proches distinct de l'intérêt général peuvent le déclarer oralement. Ils peuvent également choisir de se retirer sans participer aux débats ou exercer leur droit de vote.*

#### **Article 4 – Vigilance**

*Les députés ont un devoir de vigilance face aux risques de conflit d'intérêts entendus comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat. À cette fin, ils s'assurent notamment de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent.*

#### **Article 5 – Probité**

Les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêt au profit du seul intérêt général.

#### **Article 6 – Objectivité**

Les députés ne peuvent intervenir dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne.

#### **Article 7 – Responsabilité**

Les députés doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actions aux citoyens qu'ils représentent. À cette fin, les députés doivent agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat *particulièrement dans leurs relations avec les représentants d'intérêt*.

#### **Article 8 – Exemplarité**

*Les députés prennent garde à ce qu'aucune de leurs actions, dans l'enceinte parlementaire comme en dehors, ne porte atteinte à l'image de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 9 – Obligations déclaratives**

*1°) Déclarations de dons et avantages : si un don ou un avantage paraît avoir pour objet d'influencer l'indépendance ou l'impartialité des députés, ceux-ci doivent les refuser. Dans le cas contraire, les députés peuvent les accepter et doivent alors déclarer au Déontologue de l'Assemblée nationale tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié en lien avec leur mandat.*

*2°) Déclarations de voyage à l'invitation de tiers : si une invitation à effectuer un voyage par un tiers paraît avoir pour objet d'influencer l'indépendance ou l'impartialité des députés, ceux-ci doivent les refuser. Dans le cas contraire, les députés peuvent les accepter et doivent alors déclarer au Déontologue de l'Assemblée nationale toute acceptation d'une invitation de voyage émanant d'une personne morale ou physique. La déclaration, effectuée préalablement au voyage, doit être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités de financement.*

*3°) Déclarations afférentes à l'utilisation de l'Indemnité représentative de frais de mandat : ainsi qu'il est dit à l'article 32 bis de l'Instruction générale du Bureau, le député adresse au Bureau avant le 31 janvier suivant chaque année civile de mandat, une déclaration sur l'honneur attestant qu'il a utilisé l'indemnité représentative de frais de mandat, au cours de ladite année, conformément aux règles définies par le Bureau. Le Président peut, après avis du Bureau, saisir le Déontologue de l'Assemblée nationale d'une demande d'éclaircissements concernant l'utilisation par un député de son indemnité représentative de frais de mandat, avec pour mission de lui en faire rapport. Saisi par*

*le Président, le Bureau statue sur la situation du député au vu de ce rapport et prend les mesures appropriées.*

#### **Article 10 – Respect du Code de déontologie**

*Ainsi qu'il est dit à l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Déontologue de l'Assemblée nationale peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des principes énoncés dans le Code de déontologie. Les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné.*

*Afin d'éviter des discordances d'appréciation, le Déontologue peut interroger la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour toute question nouvelle soulevée par une demande d'avis ; de même, il peut répondre à une demande d'avis formulée par la Haute Autorité. Ces demandes respectent la confidentialité de l'identité du député à l'origine de la demande, sauf si le demandeur a indiqué au préalable avoir saisi dans le même temps l'autre institution.*

*Le Déontologue peut également être saisi par tout fonctionnaire de l'Assemblée nationale ou tout collaborateur parlementaire qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur toute question d'ordre déontologique en lien avec ses fonctions. Les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels.*

Chaque député doit se conformer et promouvoir, dans l'exercice de son mandat, les principes énoncés dans le présent Code. *Tout manquement au Code de déontologie peut être sanctionné dans les conditions prévues à l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale.*

## Annexes

- Annexe 1 : Décision du Bureau du 6 avril 2011
- Annexe 2 : Code de déontologie
- Annexe 3 : Décision du Bureau du 18 février 2015
- Annexe 4 : Règlement de l'Assemblée nationale (extrait)
- Annexe 5 : Fiches pratiques publiées sur le site Internet de l'Assemblée nationale :
  - *Dons et avantages reçus par les députés*
  - *L'usage de l'Indemnité représentative de frais de mandat*
  - *La participation des députés à des colloques et conférences*
  - *Les voyages des députés à l'invitation de tiers*
- Annexe 6 : Déclaration d'intérêts et d'activités du Déontologue
- Annexe 7 : Institutions et personnes rencontrées

## **ANNEXE 1**

### **DECISION DU BUREAU DU 6 AVRIL 2011 RELATIVE AU RESPECT DU CODE DE DEONTOLOGIE DES DEPUTES**

#### **Article 1<sup>er</sup> – [Le déontologue de l’Assemblée nationale]**

Aux fins d’assurer le respect des principes énoncés dans le code de déontologie des députés, il est institué un « déontologue de l’Assemblée nationale ».

#### **Article 2 – [Désignation du déontologue de l’Assemblée nationale – durée de ses fonctions]**

Le déontologue de l’Assemblée nationale est une personnalité indépendante désignée par les trois cinquièmes des membres du Bureau de l’Assemblée nationale, sur proposition de son Président et avec l’accord d’au moins un président d’un groupe d’opposition.

Il exerce ses fonctions pour la durée de la législature et son mandat n’est pas renouvelable. Il ne peut en être démis qu’en cas d’incapacité ou de manquement à ses obligations, sur décision des trois cinquièmes des membres du Bureau sur proposition de son Président et avec l’accord d’au moins un président d’un groupe d’opposition.

#### **Article 3 – [Missions du déontologue de l’Assemblée nationale]**

Le déontologue de l’Assemblée nationale recueille les déclarations des députés mentionnées à l’article 4. Il est responsable de leur conservation. Il ne les communique qu’au Bureau, par l’intermédiaire du Président de l’Assemblée nationale, lorsque celui-ci statue en application de l’article 5.

Il peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des principes énoncés dans le code de déontologie. Les demandes de consultation et les avis rendus sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné.

Dans le rapport annuel public qu’il remet au Président de l’Assemblée nationale et au Bureau, le déontologue fait toute proposition aux fins d’améliorer le respect des principes énoncés dans le code de déontologie et rend compte des conditions générales d’application de ces principes sans faire état d’éléments relatifs à un cas personnel.

Hormis dans le cadre de la communication mentionnée au premier alinéa, le déontologue de l’Assemblée nationale et ses collaborateurs sont tenus au secret professionnel et ne peuvent faire état d’aucune information recueillie dans l’exercice de leurs fonctions sous peine d’être poursuivis en application des dispositions de l’article 226-13 du code pénal et, pour le déontologue de l’Assemblée nationale, d’être démis de ses fonctions par le Bureau dans les conditions prévues à l’article 2.

#### **Article 4 – [Déclaration d'intérêts, de voyages, de dons et avantages]**

Dans les trente jours qui suivent leur élection les députés déclarent au déontologue leurs intérêts personnels, ainsi que ceux de leurs ascendants ou descendants directs, de leur conjoint, de leur concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité, de nature à les placer en situation de conflit d'intérêts entendue comme une situation d'interférence entre les devoirs du député et un intérêt privé qui, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme pouvant influencer ou paraître influencer l'exercice de ses fonctions parlementaires. Il appartient aux députés d'apprécier la nécessité de déclarer tout intérêt d'une personne dont ils sont proches et qui serait de nature à les placer dans une telle situation. Pour l'application du présent alinéa, ils remplissent le formulaire figurant en annexe.

Les députés doivent déclarer, dans les mêmes conditions et sans délai, toute modification substantielle de leur situation ou celle de l'un de leurs ascendants ou descendants directs, de leur conjoint, de leur concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité.

Ils doivent déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale tout don ou avantage d'une valeur supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié.

Ils doivent déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale tout voyage accompli à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne morale ou physique.

Le refus de procéder aux déclarations prévues au présent article ou le fait de procéder à une déclaration fausse ou incomplète est constitutif d'un manquement au sens de l'article 5.

#### **Article 5 – [Manquements au code de déontologie]**

Lorsqu'il constate un manquement aux principes énoncés dans le code de déontologie, le déontologue en informe le député concerné ainsi que le Président de l'Assemblée nationale. Il fait au député toutes préconisations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses devoirs. Si le député conteste avoir manqué à ses devoirs ou estime ne pas devoir suivre les préconisations du déontologue, le déontologue de l'Assemblée nationale saisit le Président de l'Assemblée nationale, qui doit alors saisir le Bureau afin que celui-ci statue, dans les deux mois, sur ce manquement. Cette saisine n'est pas rendue publique.

Le Bureau peut entendre le député concerné. Cette audition est de droit à la demande du député.

Si le Bureau conclut à l'existence d'un manquement, il rend publiques ses conclusions. Il en informe le député qui doit prendre toutes dispositions pour se conformer à ses devoirs.

#### **Article 6 – [Entrée en vigueur]**

Les dispositions de l'article 4 entrent en vigueur après le prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale.

## ANNEXE 2

### CODE DE DEONTOLOGIE DES DEPUTES

Considérant que le respect des actes du pouvoir législatif est un objectif énoncé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, selon l'article III de la Déclaration « le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » et, selon l'article VI : « la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leur représentants, à sa formation. »

Considérant que l'article 3 de la Constitution dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. » ; qu'aux termes de l'article 24 : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. » ; que selon l'article 26 : « 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. » ; que l'article 27 dispose que : « Tout mandat impératif est nul. » ;

Considérant qu'en toutes circonstances, les députés doivent faire prévaloir les intérêts publics dont ils ont la charge et que le respect de ce principe est l'une des conditions essentielles de la confiance des citoyens dans l'action de leurs représentants à l'Assemblée nationale ;

Qu'en conséquence, les députés ont le devoir de respecter l'intérêt général, les principes d'indépendance, d'objectivité, de responsabilité, de probité et d'exemplarité et s'engagent à respecter ces principes énoncés dans le présent code.

#### **Article premier – L'intérêt général**

Les députés doivent agir dans le seul intérêt de la nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches.

#### **Article 2 – L'indépendance**

En aucun cas, les députés ne doivent se trouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui pourrait les détourner du respect de leurs devoirs tels qu'énoncés dans le présent code.

#### **Article 3 – L'objectivité**

Les députés ne peuvent intervenir dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne.

#### **Article 4 – La responsabilité**

Les députés doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actions aux citoyens qu'ils représentent.

A cette fin, les députés doivent agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat.

#### **Article 5 – La probité**

Les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général.

#### **Article 6 – L'exemplarité**

Chaque député doit promouvoir, dans l'exercice de son mandat, les principes énoncés dans le présent code.

**ANNEXE 3**  
**DECISION DU BUREAU DU 18 FEVRIER 2015**

**Article 1<sup>er</sup>** – Le titre VI de l’Instruction générale du Bureau de l’Assemblée nationale est ainsi modifié :

1° L’intitulé est ainsi rédigé : « Dispositions diverses »

2° Il est ajouté un article 32 *bis* ainsi rédigé :

**« Article 32 bis »**

« Utilisation de l’indemnité représentative de frais de mandat

« I. – Peuvent être imputés sur l’indemnité représentative de frais de mandat :

« 1° Les frais liés à la permanence et à l’hébergement du député ;

« 2° Les frais de transport du député et de ses collaborateurs ;

« 3° Les frais de communication ;

« 4° Les frais de représentation et de réception ;

« 5° Les frais de formation du député et de ses collaborateurs.

« II. – Aucune dépense afférente à l’acquisition d’un bien immobilier ne peut être imputée sur l’indemnité représentative de frais de mandat. »

« III. – Avant le 31 janvier suivant chaque année civile de mandat, le député adresse au Bureau une déclaration attestant sur l’honneur qu’il a utilisé l’indemnité représentative de frais de mandat, au cours de ladite année, conformément aux règles définies par le Bureau. »

« Le Président peut, après avis du Bureau, saisir le déontologue de l’Assemblée nationale d’une demande d’éclaircissements concernant l’utilisation par

un député de son indemnité représentative de frais de mandat, avec pour mission de lui en faire rapport. Saisi par le Président, le Bureau statue sur la situation du député au vu de ce rapport et prend les mesures appropriées. »

**Article 2** – Les dépenses afférentes à l'acquisition par un député, avant le 18 février 2015, d'un bien immobilier peuvent continuer d'être imputées sur l'indemnité représentative de frais de mandat versée après cette date.

**Article 3** – L'attestation prévue au III de l'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau est adressée au Bureau pour la première fois au titre de l'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat versée en 2015.

**Article 4** – I. – L'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau est applicable sans préjudice des articles 56 et 57 du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale.

II. – L'article 56 du même Règlement est complété par un 3 ainsi rédigé :

« 3. Le montant non utilisé de l'indemnité représentative de frais de mandat par le député est reversé à l'Assemblée nationale à la fin de son mandat. »

## **ANNEXE 4**

### **EXTRAITS DU REGLEMENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE**

(...)

#### **Article 80-1**

**1** Le Bureau établit un code de déontologie définissant les obligations déontologiques s'imposant aux députés. Ce code détermine notamment les règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts, entendus comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat.

**2** Le Bureau veille au respect de ce code de déontologie et en contrôle la mise en œuvre. Il nomme à cet effet un déontologue.

#### **Article 80-2**

**1** Le déontologue de l'Assemblée nationale est une personnalité indépendante nommée par le Bureau, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, sur proposition du Président et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition.

**2** Il exerce ses fonctions pour la durée de la législature et son mandat n'est pas renouvelable. Il ne peut en être démis qu'en cas d'incapacité ou de manquement à ses obligations, sur décision du Bureau prise à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, sur proposition du Président et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition.

#### **Article 80-3**

**1** Le Bureau consulte le déontologue pour la détermination des règles du code de déontologie en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts.

**2** Le déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des règles définies dans le code de déontologie. Les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné.

**3** Le déontologue et les personnes qui l'assistent dans sa mission sont tenus au secret professionnel et ne peuvent faire état d'aucune information recueillie dans l'exercice de leurs fonctions.

**4** Le déontologue remet au Président et au Bureau un rapport annuel dans lequel il présente des propositions aux fins d'améliorer le respect des règles définies dans le code de déontologie et rend

compte des conditions générales d'application de ces règles sans faire état d'éléments relatifs à un cas personnel. Ce rapport est rendu public.

#### **Article 80-4**

**1** Lorsqu'il constate un manquement aux règles définies dans le code de déontologie, le déontologue en informe le député concerné ainsi que le Président. Il fait au député toutes les recommandations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses obligations. Si le député conteste avoir manqué à ses obligations ou estime ne pas devoir suivre les recommandations du déontologue, celui-ci saisit le Président, qui saisit le Bureau afin que celui-ci statue, dans les deux mois, sur ce manquement.

**2** Le Bureau peut entendre le député concerné. Cette audition est de droit à la demande du député.

**3** Le Bureau, lorsqu'il conclut à l'existence d'un manquement, peut rendre publiques ses conclusions, formuler toute recommandation destinée à faire cesser ce manquement et proposer ou prononcer une peine disciplinaire dans les conditions prévues aux articles 70 à 73.

#### **Article 80-5**

Il est tenu un registre public des représentants d'intérêts sous l'autorité du Bureau. Le déontologue est habilité à faire toute remarque sur les informations contenues dans ce registre.

## ANNEXE 5

### FICHES THEMATIQUES<sup>1</sup>

#### **LES DONS ET AVANTAGES REÇUS PAR LES DÉPUTÉS**

L'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 rend obligatoire la déclaration de tout don ou avantage d'une valeur supérieure à 150 €.

##### **1. Quels sont les dons et avantages visés par la décision du Bureau ?**

Il s'agit de tout présent d'une valeur de plus de 150 €.

Ce présent peut être un objet tangible ou une invitation : il peut ainsi s'agir d'une place de spectacle ou de billets pour assister à un événement sportif ou culturel. Il peut également s'agir de déjeuners ou dîners lorsque le prix du repas de chaque convive est supérieur à 150 €. Dans le cas de ces invitations, il convient d'ajouter le montant de l'invitation adressée aux personnes accompagnant le député, s'il y a lieu.

C'est à chaque député d'apprecier la valeur du don ou de l'avantage qui est consenti et de décider s'il relève ou non d'une obligation déclarative.

En cas de doute, il est conseillé, afin d'être parfaitement sécurisé(e), d'adresser au Déontologue une déclaration.

##### **2. Tous les dons et avantages supérieurs à 150 € sont-ils concernés par ces obligations déclaratives ?**

La décision du Bureau du 6 avril 2011 ne fait mention d'aucune restriction ou dérogation. Pour autant, les travaux préparatoires du groupe de travail constitué au sein du Bureau sur cette question permettent d'écartier les dons et avantages émanant de proches, dans un cadre strictement privé.

Les cadeaux reçus dans le cadre d'une mission à l'étranger ou de la réception de délégations étrangères relèvent des relations diplomatiques et de courtoisie entre les Etats. S'il est évident que leur montant excède le seuil de 150€, il doit être procédé à une déclaration.

##### **3. Comment procéder à ces obligations déclaratives ?**

---

<sup>1</sup> Les fiches pratiques sont mises en ligne sur le site de l'Assemblée nationale, dans la page consacrée au Déontologue ([http://www2.assemblee-nationale.fr/deputes2/deontologie-a-l-assemblee-nationale#node\\_24216](http://www2.assemblee-nationale.fr/deputes2/deontologie-a-l-assemblee-nationale#node_24216))

La déclaration sur les dons et avantages ne peut se faire, dans la plupart des cas, qu'*a posteriori*. Néanmoins, lorsqu'il s'agit d'invitations pour un événement sportif ou culturel, connues à l'avance, il est recommandé d'adresser la déclaration au préalable.

Il convient de mentionner la nature du cadeau, ainsi que l'identité du donneur.

La déclaration est strictement confidentielle. Elle se fait sur papier libre ou par courriel, sans formalisme. Elle peut être adressée à [deontologue@assemblee-nationale.fr](mailto:deontologue@assemblee-nationale.fr) ou par courrier (Bureau 4128 par courrier intérieur ou à l'adresse 126 rue de l'Université, 75007 Paris, par courrier postal).

La décision du Bureau du 6 avril 2011 ne précise pas le délai dans lequel doit se faire la déclaration. Un délai de trente jours paraît raisonnable.

Un accusé réception est adressé dans les quinze jours ; il peut faire état de demande complémentaire, en fonction des informations portées à la connaissance du Déontologue.

#### **4. Quels sont les enjeux de ces déclarations ?**

Ces déclarations sont l'occasion de sensibiliser les députés en les invitant à faire preuve d'une vigilance particulière lorsqu'ils sont ultérieurement sollicités par la personne qui a remis le cadeau.

Il s'agit ainsi de se prémunir de tout risque de conflit d'intérêts, entendu, au sens de l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 comme « *une situation d'interférence entre les devoirs du député et un intérêt privé qui, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme pouvant influencer ou paraître influencer l'exercice de ses fonctions parlementaires* ».

Lorsqu'ils acceptent de tels présents, les députés doivent notamment s'interroger sur le respect de l'article 1<sup>er</sup> du code de déontologie, qui les enjoint « *d'agir dans le seul intérêt de la nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches.* » En outre, l'article 2 du même code rappelle qu' « *en aucun cas les députés ne doivent se trouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui pourrait les détourner du respect de leurs devoirs tels qu'énoncés dans le présent code* ».

#### **5. Quelles conséquences en cas de manquement ?**

L'article 5 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 prévoit qu'en cas de manquement, le Déontologue peut, après en avoir informé le député, saisir le Bureau de l'Assemblée nationale. Si le Bureau conclut à l'existence d'un manquement, il rend publiques ses conclusions ; il peut également, depuis la réforme du Règlement

adoptée le 28 novembre 2014, assortir ses conclusions de sanctions disciplinaires à l'encontre du député.

## L'USAGE DE L'INDEMNITE REPRESENTATIVE DE FRAIS DE MANDAT

L'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) représente un élément important du statut du député dans la mesure où, forfaitaire et égalitaire, elle place tous les représentants de la Nation dans une situation équivalente afin de leur permettre d'exercer leur mandat en toute indépendance comme le prescrit l'article 2 du code de déontologie des députés. En ce sens, elle concourt à l'autonomie de l'Assemblée nationale et, par suite, au respect du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.

### I. Les sources juridiques de l'IRFM

L'assise juridique de l'indemnité représentative de frais de mandat n'est pas clairement définie. Ainsi, l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement n'en fait pas mention. Elle n'est pas davantage prévue par le Règlement de l'Assemblée nationale qui, dans son article 159, ne mentionne que l'indemnité de fonction.

Crée au fil du temps par des décisions de Bureau et du Collège des Questeurs, cette indemnité est évoquée à l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale, qui prévoit son assujettissement à la contribution sociale généralisée (C.S.G.) ainsi qu'à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (C.R.D.S). En revanche, elle est exclue de l'assiette de l'impôt sur le revenu, conformément au 1<sup>o</sup> de l'article 81 du code général des impôts, qui prévoit que sont affranchies de l'impôt « *les allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi et effectivement utilisées conformément à leur objet* ».

Il est également établi que l'indemnité représentative de frais de mandat n'est pas un élément de la rémunération du député. D'ailleurs, l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement prévoit expressément que « *L'indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique* ».

D'autre part, il est également établi qu'elle s'apparente à une indemnité de fonction, ou de frais professionnels, destinée à couvrir des dépenses en rapport direct avec l'exercice du mandat. Cette interprétation est celle retenue en particulier par le Conseil constitutionnel qui a jugé dans deux décisions du 1er mars 2013 que : « ... "l'indemnité représentative de frais de mandat" correspond, selon les termes de l'article

*L. 136-2 du code de la sécurité sociale, à une indemnité "versée à titre d'allocation spéciale pour frais par les assemblées à tous leurs membres" ; qu'elle est par suite destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député »* (déc. n° 2013-4793 AN et déc. n° 2013-4795 AN). Cette définition, formulée dans un considérant de principe, constitue à ce jour la définition juridique la plus sûre de ce qu'est l'indemnité représentative de frais de mandat.

Afin de mieux définir le régime de l'IRFM, le Bureau de l'Assemblée nationale, dans sa réunion du 18 février 2015, a adopté, à l'unanimité, plusieurs règles d'usage qui figurent désormais à l'article 32 bis de l'Instruction générale du Bureau.

## II. L'usage de l'IRFM

Trois catégories de dépenses au titre de l'indemnité représentative de frais de mandat peuvent être distinguées :

1°) Les dépenses **juridiquement interdites** : celles contribuant au financement d'une campagne électorale.

Dans ses décisions du 1<sup>er</sup> mars 2013, le Conseil constitutionnel a explicitement jugé que l'indemnité représentative de frais de mandat « ... ne saurait (...) être affectée au financement d'une campagne électorale à laquelle le député est candidat ».

Cette interdiction figure désormais explicitement, depuis la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dans le code électoral à l'article L. 52-8-1 : « *Aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat* ».

2°) Les dépenses **déontologiquement interdites** : celles qui, sans être interdites par la loi, sont susceptibles de soulever des difficultés d'ordre éthique.

En règle générale, il convient de rappeler que toutes celles qui ne sauraient être assimilées à des dépenses liées à l'exercice du mandat de député, mais à des dépenses purement personnelles, sont prohibées.

Plus particulièrement, parce que l'usage de l'indemnité représentative de frais de mandat ne devrait pas avoir pour conséquence un accroissement du patrimoine personnel du député, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé que l'IRFM ne saurait être utilisée pour l'acquisition d'un bien immobilier. Cependant, afin de ne pas donner à cette interdiction un caractère rétroactif, les dépenses

afférentes à l'acquisition par un député, avant le 18 février 2015, d'un bien immobilier peuvent continuer d'être imputées sur l'indemnité représentative de frais de mandat versée après cette date.

Enfin, relèvent de cette catégorie des dépenses interdites les subventions aux associations ou les dons à des œuvres caritatives, ainsi que les cotisations à un parti politique dès lors que ces versements donnent lieu à une réduction d'impôt ou une déduction fiscale.

### **3°) Les dépenses autorisées :**

Dans sa décision du Bureau du 18 février dernier, le Bureau a identifié cinq postes de dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'IRFM :

- « 1° Les frais liés à la permanence et à l'hébergement du député ;
- « 2° Les frais de transport du député et de ses collaborateurs ;
- « 3° Les frais de communication ;
- « 4° Les frais de représentation et de réception ;
- « 5° Les frais de formation du député et de ses collaborateurs.

Par ailleurs, le Bureau a confirmé le principe selon lequel il était possible de procéder à des versements de l'IRFM pour abonder le crédit collaborateur, principe déjà inscrit à l'article 57 du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale.

## **III. Les autres mesures liées à l'IRFM**

### **1°) La déclaration sur l'honneur**

Aux termes de l'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau, chaque député est tenu, une fois par an, avant le 31 janvier, d'adresser au Bureau une déclaration attestant sur l'honneur qu'il a utilisé l'IRFM au cours de l'année précédente conformément aux règles établies par le Bureau.

Le Président peut après avis du Bureau, saisir le déontologue d'une demande d'éclaircissements concernant la situation d'un député, avec pour mission de lui en faire rapport.

L'obligation de déclaration sur l'honneur sera mise en œuvre pour la première fois en janvier 2016, pour les comptes de l'année 2015.

### **2°) L'obligation d'avoir un compte dédié**

La décision du Bureau du 18 février dernier a confirmé la règle selon laquelle l'IRFM devait être versé sur un compte bancaire spécifiquement dédié, et ne recevant aucun autre versement. Cette règle, déjà mise en pratique dans les faits, garantit une meilleure gestion et une plus grande transparence de l'IRFM.

### 3°) L'obligation de reversement en fin de mandat

Le Bureau a également prévu l'obligation de reverser, à la fin du mandat ou en cas de cessation de mandat, la part non consommée de l'IRFM ; cette règle avait déjà été mise en œuvre sous la précédente législature.

## **LA PARTICIPATION DES DÉPUTÉS À DES COLLOQUES ET CONFERENCES**

Beaucoup de députés s'interrogent sur les conditions de leur intervention, voire de leur rémunération, lors de colloques ou conférences auxquels ils sont invités à participer en France ou à l'étranger.

### **1. Les interventions dans des colloques, reconnaissance de l'expertise des parlementaires**

Les interventions dans des colloques ne paraissent pas, en tant que telles, soulever de difficultés sur le plan déontologique : les parlementaires, dans le cadre de leur mandat, ou d'activités annexes, sont amenés à développer une expertise sur des sujets particuliers et ont une vision également des enjeux politiques leur conférant assurément une légitimité autant politique que technique.

Lorsque ces colloques sont organisés à l'étranger, ils peuvent contribuer à faire mieux connaître et comprendre certains points de vue français et à nouer des liens avec des interlocuteurs d'autres pays et d'autres cultures. Les députés français sont de plus en plus appelés à représenter notre pays lors de manifestations en Europe et dans le reste du monde.

### **2. Les obligations déclaratives**

La participation à un colloque de façon ponctuelle ne requiert pas en elle-même de déclaration. Toutefois, lorsque cette participation induit la prise en charge de déplacements ou l'octroi d'avantages conséquents (ce qui exclut par exemple la plupart des repas offerts par l'organisateur), elle nécessite une déclaration au Déontologue de l'Assemblée nationale, en application de l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011. Ainsi, la participation à un colloque, à l'invitation d'un État étranger, d'une société ou de tout organisme privé ou public, doit être déclarée en cas de prise en charge des frais annexes (frais de déplacement notamment).

Par ailleurs, si la participation à des colloques prend un caractère régulier, elle peut être assimilée à une activité de conférencier ; lorsque cette activité est assortie d'une rémunération, il s'agit d'une activité complémentaire qui doit être déclarée à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et au Bureau de l'Assemblée nationale dans les conditions prévues à l'article LO.135 du code électoral.

Une telle activité pourrait éventuellement être rangée dans la catégorie des activités de conseil ; il reviendra au Bureau de l'Assemblée nationale d'examiner sa compatibilité au regard de l'article LO 146-1 du code électoral

### **3. Les recommandations d'ordre déontologique**

La rémunération pour la participation à un colloque est parfaitement concevable : une telle participation requiert en effet une préparation, un travail en amont, et souvent en aval, qui peuvent objectivement justifier une rémunération.

La rémunération d'un parlementaire pour de telles activités peut cependant devenir problématique sur le plan déontologique dès lors que le nombre des interventions rémunérées et le montant de la rémunération apparaîtraient excessifs. Ceci serait de nature à faire soupçonner une exploitation commerciale de l'expertise parlementaire peu en accord avec les principes généraux posés par l'article 1<sup>er</sup> du code de déontologie rappelant que « *Les députés doivent agir dans le seul intérêt de la Nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches* ».

Il est donc important de veiller à opérer une distinction très claire entre cette activité et le mandat parlementaire, notamment en se gardant d'utiliser des documents ou des informations obtenues dans le cadre d'une mission spécifique, telle que rapporteur d'un texte ou président d'une mission d'information, et d'une manière générale, d'utiliser tous les moyens mis à disposition de l'Assemblée nationale.

## **LES VOYAGES DES DÉPUTÉS A L'INVITATION DE TIERS**

Les députés doivent déclarer, en application de l'article 4, alinéa 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 « *tout voyage accompli à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne morale ou physique* ».

La présente fiche thématique permet de préciser la portée de cette déclaration.

### **1. Quels sont les voyages concernés ?**

La décision du Bureau précise que « *tout voyage* » doit être déclaré ; sont donc concernés tous les voyages à l'étranger et même éventuellement en France, dès lors toute fois que, dans ce dernier cas, ils nécessitent des déplacements importants, par exemple par avion.

Cette déclaration vise tous les voyages dont le financement (déplacement, hébergement, frais sur place...) n'est pas pris en charge par le député personnellement ou par l'Assemblée nationale.

La puissance invitante peut être une entreprise, un État étranger, une association, un organisme public, etc. Ne sont pas concernés par l'obligation de déclaration les voyages effectués dans un cadre privé ; toutefois, il revient au député la responsabilité de s'assurer que ces voyages ne sont pas susceptibles de faire naître de possibles situations de conflit d'intérêts.

### **2. Quels sont les enjeux de la déclaration de voyage ?**

Les déclarations de voyage sont l'occasion de sensibiliser les députés en les invitant à faire preuve d'une vigilance particulière lorsqu'ils sont ultérieurement sollicités par la personne qui les a invités.

Il s'agit ainsi de se prémunir de tout risque de conflit d'intérêts, entendu, au sens de l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 comme « *une situation d'interférence entre les devoirs du député et un intérêt privé qui, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme pouvant influencer ou paraître influencer l'exercice de ses fonctions parlementaires* ».

Lorsqu'ils acceptent de telles invitations, les députés doivent notamment s'interroger sur le respect de l'article 1<sup>er</sup> du code de déontologie, qui les enjoint « *d'agir dans le seul intérêt de la nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de*

*toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches. » En outre, l'article 2 du même code rappelle qu' « en aucun cas les députés ne doivent se trouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui pourrait les détourner du respect de leurs devoirs tels qu'énoncés dans le présent code ».*

## **2. Quelles informations doit comprendre la déclaration ?**

La déclaration de voyage doit être effectuée **préalablement** au voyage et indiquer, outre les dates du déplacement :

- l'identité de la personne physique ou morale invitante, et au besoin les modalités de financement du voyage. Ces voyages doivent en effet s'effectuer de la façon la plus transparente possible, afin que chaque député soit parfaitement informé lorsqu'il prend la décision d'y participer. L'opacité du financement ne peut qu'alimenter les suspicions. Dès lors, s'il s'agit d'une personne morale qui n'est pas de notoriété publique, il est préférable, sinon de joindre ses statuts, du moins de s'assurer de son objet social et de son financement et le communiquer au Déontologue si nécessaire ;
- le programme du voyage ;

Dans le cas où l'invitation s'adresse à une délégation de parlementaires, le chef de la délégation, s'il existe, peut déclarer le déplacement pour l'ensemble des députés (par exemple dans le cas d'un groupe d'amitié invité par un Etat étranger ou d'un groupe d'études invité par une entreprise).

## **3. Quelles autres précautions prendre lorsque l'on accepte un voyage à l'invitation de tiers ?**

S'agissant des accompagnants, il apparaît souhaitable que leurs frais de déplacement ne soient pas payés par la puissance invitante ; en revanche, les frais d'hébergement peuvent être, par commodité, pris en charge.

Si ce voyage donne lieu à des cadeaux, il convient de les déclarer au Déontologue, en application de l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011, si le montant de ces cadeaux, pris dans leur globalité, est supérieur à 150 €.

En outre, dans sa décision du 18 mars 2015, le Bureau a décidé que le nombre de députés invités en délégation, que ce soit dans le cadre d'un groupe d'amitié ou d'une autre instance, ne pouvait excéder six personnes.

## **4. Comment faire une déclaration de voyage ?**

Aucun formalisme particulier n'est requis et il n'existe pas non plus de formulaire pré-établi. La déclaration se fait sur papier libre, à adresser au Déontologue de l'Assemblée nationale (Bureau 4128 par courrier intérieur ou 126 rue de l'Université, 75007 Paris par courrier postal) ; la déclaration peut également être faite par courriel à [deontologue@assemblee-nationale.fr](mailto:deontologue@assemblee-nationale.fr).

Un accusé réception est adressé dans les quinze jours suivants ; il peut faire état de demande complémentaire, en fonction des informations portées à la connaissance du Déontologue.

Toute demande de rendez-vous peut être faite par courriel à l'adresse ci-dessus ou par téléphone au 06 89 99 23 42.

## **5. Quel rôle joue le Déontologue dans ces obligations déclaratives ?**

Le Déontologue reçoit les déclarations de voyage en toute confidentialité.

Il ne lui appartient pas de délivrer une quelconque autorisation ou de porter une appréciation sur l'opportunité du déplacement et ses implications politiques ou diplomatiques : chaque député est en mesure de juger des précautions à prendre pour l'exercice de son mandat.

Néanmoins, les obligations déclaratives en matière de voyage permettent au Déontologue d'entamer un dialogue avec les députés, et éventuellement, de les alerter sur une difficulté d'ordre déontologique. Dans la période actuelle, où les parlementaires sont constamment placés sous les feux de l'actualité, le Déontologue peut ainsi les inviter à faire preuve de la plus grande vigilance, dans leur intérêt propre, et dans celui de l'Assemblée nationale.

## **6. Quelles conséquences en cas de manquement ?**

L'article 5 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 prévoit qu'en cas de manquement, le Déontologue peut, après en avoir informé le député, saisir le Bureau de l'Assemblée nationale. Si le Bureau conclut à l'existence d'un manquement, il rend publiques ses conclusions ; il peut également, depuis la réforme du Règlement adoptée le 28 novembre 2014, assortir ses conclusions de sanctions disciplinaires à l'encontre du député.

\*\*\*\*\*

**ANNEXE 6**  
**DECLARATION D'INTERETS ET D'ACTIVITES DU DEONTOLOGUE**

**HATVP**

HAUTE AUTORITÉ  
POUR LA TRANSPARENCE  
DE LA VIE PUBLIQUE

**DÉCLARATION D'INTÉRÊTS**

*en qualité de  
Déontologue de l'Assemblée Nationale*

NOM : Mélén - Soucramanian PRENOM : Ferdinand

¤ Date de nomination ou d'entrée en fonctions : 16/04/2014

¤ Date de renouvellement ou de fin de fonctions : ... /... /... Fin de la XIV<sup>e</sup> législature

**Indications générales**

1) En vertu de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 susvisée, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

2) En vertu du I de l'article 4 et du I de l'article 11 de la même loi, la déclaration d'intérêts, qui vise à prévenir la survenance des conflits d'intérêts porte sur les intérêts détenus à la date d'élection et dans les cinq années précédant cette date. La déclaration précise le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues au titre des éléments mentionnés aux 1<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup> de la présente déclaration.

3) La mention "néant" doit être portée dans les rubriques non remplies.

4) La déclaration doit être signée personnellement et chaque page paraphée.

**Renseignements personnels :**

Année de naissance : 1966

Profession : Professeur d'Université, Agrégé de droit public

Adresse à utiliser pour le courrier : [REDACTED]

Coordonnées téléphoniques : [REDACTED]

Mail à utiliser pour le courriel : [REDACTED]

\*

1° Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection ou de la nomination :

Description de l'activité professionnelle	Rémunération ou gratification perçue
- Professeur d'Université	- 70.000 €/an
- Déontologue de l'Assemblée Nationale	- 42.000 €/an
- Auteur d'ouvrages juridiques (droits d'auteur)	- 15.000 €/an
- Directeur d'un centre de recherches en droit constitutionnel rattaché à l'université de Bordeaux	- 1.500 €/an

2° Les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années :

Description de l'activité professionnelle	Rémunération ou gratification perçue
Ministère des outre-mer. (Mission de réflexion sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie). (01/10/2010 - 01/10/2013)	24.000 € / an

3° Les activités de consultant exercées à la date de l'élection ou de la nomination et au cours des cinq dernières années :

Identification de l'employeur ou de la structure sociale d'emploi	Description de l'activité professionnelle	Rémunération ou gratification perçue
- Cabinet d'avocats (2009-16/04/2014)	Consultations juridiques en droit public.	5000 € / an
- Collectivité territoriale (15/11/2013)	Consultations juridiques en droit public.	5000 €
- Collectivité territoriale (08/04/2011)	Consultations juridiques en droit public.	3500 €

4° Les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de l'élection ou de la nomination ou lors des cinq dernières années :

Identification de l'organisme public ou privé ou de la société	Description de l'activité	Rémunération ou gratification perçue
Néant	Néant	Néant

5° Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'élection ou de la nomination :

Identification de la société	Evaluation de la participation financière	Rémunération ou gratification perçue
S.C.I. familiale “Les cactus”	80.000 €	4800 € / an

6° Les activités professionnelles exercées à la date de l'élection ou de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin :

Identification du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin	Description de l'activité professionnelle
[REDACTED]	<p>Maitre de conférences à l'université de Bordeaux.</p> <p>Directrice d'un Master 2 professionnel et d'un diplôme d'université.</p>

7° Les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts :

Identification de la structure ou de la personne morale	Description des activités et responsabilités exercées
Néant	Néant

8° Les fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'élection ou de la nomination :

Identification des fonctions et mandats électifs	Date de début et de fin de fonction et mandats électifs	Rémunérations, indemnités ou gratifications perçues
Néant	Néant	Néant

9° Observations. Cette déclaration d'intérêts est faite spontanément par le déontologue de l'Assemblée Nationale, bien que les lois, organique et ordinaire, du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ne l'imposent pas. Néanmoins, il a paru naturel à « l'organisme chargé de la déontologie parlementaire » prévu par ces mêmes textes de se soumettre à cette obligation déclarative qui pèse sur les députés. Une évolution législative sur ce point serait souhaitable afin de consolider cette pratique.

À titre personnel, j'ajoute que j'ai cessé toute activité de consultation juridique à la date de ma désignation par le bureau de l'Assemblée, soit le 16 avril 2014.

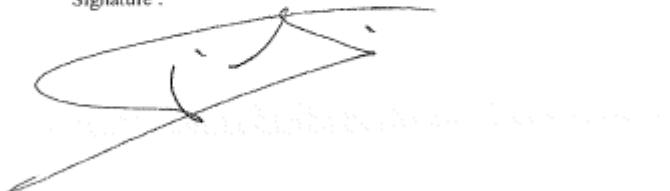
Il est enfin rappelé que le code pénal punit d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende le fait d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine, et d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende le fait de ne pas communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de la mission de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Peuvent être prononcées, à titre complémentaire de la première de ces peines l'interdiction des droits civiques selon les modalités prévues aux articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal, ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique selon les modalités prévues à l'article 131-27 du même code.

Je soussigné : *Ferdinand Hélin - Son crayonnier*  
certifie sur l'honneur l'exactitude des renseignements indiqués dans la présente déclaration ;

Fait le 8 juillet 2014.

Signature :



## ANNEXE 7

### INSTITUTIONS ET PERSONNES RENCONTREES<sup>1</sup>

#### **AVRIL 2014**

- Nomination par le Bureau de l'Assemblée nationale (réunion du 16 avril 2014)

#### **MAI 2014**

- Entretien avec M. Bernard Roman, Premier Questeur ;
- Entretien avec Mme Marie-Françoise Clergeau, Questeure ;
- Entretien avec M. Jean-Jacques Urvoas, Président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ;
- Entretien avec Mme Catherine Vautrin, vice-présidente, présidente de la Délégation chargée de l'application du statut du député ;
- Entretien avec M. Christophe Sirugue, vice-président, président de la Délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études ;
- Entretien avec M. Gilles Lamarque, Directeur du Cabinet de relations publiques Athenor Public Affairs ;
- Entretien avec Mme Catherine Lemorton, présidente de la Commission des Affaires sociales ;
- Entretien avec Mme Noëlle Lenoir, précédente Déontologue de l'Assemblée nationale ;
- Entretien avec M. Samuel Le Goff, journaliste à Contexte.
- Intervention au colloque « Transparence et vie publique » organisé à l'Assemblée nationale par le Centre de recherche en droit constitutionnel sous le parrainage du Président Claude Bartolone ;

#### **JUIN 2014**

- Entretien avec M. Philippe Briand, Questeur ;
- Entretien avec M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ;
- Entretien avec Mme Patricia Adam, présidente de la Commission de la Défense nationale et des forces armées ;
- Intervention devant l'Association française des collaborateurs parlementaires (AFCP) ;
- Entretien avec M. Paul Cassia, Professeur des universités à Paris I ;
- Entretien avec MM. Pierre Januel et Brice Lacourieux, pour le blog « Les Cuisines de l'Assemblée ».

---

<sup>1</sup> Cette liste ne mentionne que les institutions ou personnes rencontrées dans l'exercice des fonctions de Déontologue, sans mentionner les entretiens avec des députés concernant leur situation individuelle.

## **JUILLET 2014**

- Entretien avec M. Jean Gicquel, Déontologue de l'Assemblée nationale sous la XIII<sup>e</sup> législature ;
- Entretien avec Mme Marie-Thérèse Feydeau, membre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ;
- Entretien avec le SNCP-FO : M. Xavier Henry, Président, Mme Elsa Foucraut et M. Pierre Dupuy, membres de la Direction ;
- Entretien avec M. Jean-Luc Porcedo, directeur de Cabinet du Président Claude Bartolone ;
- Entretien avec le Cercle des Collaborateurs et assistants parlementaires (CCAP) : Mme Gabrielle Planchard et M. Maxime Lonlas, co-présidents ;

## **SEPTEMBRE 2014**

- Entretien avec Mme Danièle Auroi, présidente de la Commission chargée des Affaires européennes ;
- Intervention à Bordeaux devant le Cercle de débat « Le Nouveau contrat social » sur le thème : « Un déontologue à l'Assemblée nationale, pourquoi faire ? »

## **OCTOBRE 2014**

- Entretien avec M. Bernard Roman, Premier Questeur ;
- Séminaire à Bordeaux devant des doctorants en droit public sur le thème de la Déontologie à l'Assemblée nationale ;

## **NOVEMBRE 2014**

- Audition par M. Jean-Louis Nadal, Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans le cadre de la mission confiée à M. Nadal par le Président de la République sur l'évaluation des lois du 11 octobre 2013 ;
- Entretien avec Mme Marie-Françoise Clergeau, Questeure ;
- Entretien avec M. Philippe Briand, Questeur ;
- Entretien avec M. François de Rugy et Mme Barbara Pompili, co-présidents du groupe Ecolo ;
- Entretien avec MM. Julien Deschamps et Damien Martinez de Thomson-Reuteurs risk ;
- Entretien avec l'association Regards Citoyens ;

## **DECEMBRE 2014**

- Entretien avec M. Christophe Pallez, Secrétaire général de la Questure et Mme Dominique Astruc, Directrice générale des services administratifs ;
- Intervention devant le club des abonnés à la revue Contexte ;

## **FEVRIER 2015**

- Entretien avec M. David Habib, Vice-président, Président de la Délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études ;

## **MARS 2015**

- Entretien avec M. Patrick Wachsmann, déontologue de la ville de Strasbourg ;
- Déjeuner avec l'Association française du Conseil en lobbying (AFCL) ;

## **AVRIL 2015**

- Audition par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)
- Invitation à la soirée annuelle de Transparency International ;

## **JUIN 2015**

- Intervention au Colloque organisé par le Think tank « Femmes, Débat et société » sur le thème : « Ethique et politique, une réflexion au féminin » ;
- Intervention au séminaire organisé à Rome sur le thème « Vers un code de conduite pour les parlementaires : un parallèle entre expériences internationales » présidé par Mme Laura Boldrini, Présidente de la Chambre des Députés italienne, en collaboration avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.