



RAPPORT PUBLIC ANNUEL

*remis par Noëlle Lenoir,
Déontologue de l'Assemblée nationale*

*au Président et au Bureau
de l'Assemblée nationale*

20 novembre 2013

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT

Introduction	7
Première partie : Nouvelles réflexions déontologiques sur la vie parlementaire et décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011	13
I. – Le statut parlementaire au regard des conflits d'intérêts.....	13
A. – Des incompatibilités qui se sont multipliées au fil du temps	13
B. – Des incriminations pénales peu adaptées au contexte de la vie parlementaire.....	17
II. – Une conception à actualiser	18
A. – Des incompatibilités qui n'appréhendent pas toute la réalité de la vie politique	18
B. – Les enjeux renouvelés de la vie politique.....	21
III. – Un mouvement général en faveur de l'instauration de règles déontologiques ...	23
A. – Les règles déontologiques dans l'ensemble de la vie économique, sociale, administrative et politique	23
B. – Les règles déontologiques dans les Parlements étrangers	25
IV. – Décision du Bureau du 6 avril 2011 et déontologie à l'Assemblée nationale.....	26
A. – La genèse de la décision	26
B. – Ses principes	27
Deuxième partie : Les compétences générales du Déontologue	31
I. – Le suivi des obligations déclaratives	31
A. – Les déclarations d'intérêts, instrument du dialogue avec les députés	31
B. – La déclaration des voyages, une pratique entrée dans les mœurs parlementaires	36
C. – Les déclarations des dons et avantages, un bilan plus décevant.....	38
II. – Une mission d'écoute et de conseil	39
A. – La complexité du mandat parlementaire	39
B. – La diversité des demandes de consultation du Déontologue	41
III. – Le suivi des débats législatifs	44
IV. – La diffusion de la culture déontologique	45
A. – La déontologie sur le site de l'Assemblée nationale	45
B. – La visibilité de l'institution.....	47
C. – La constitution d'un réseau européen et international.....	48
Troisième partie : Les missions spécifiques confiées par le Bureau	53
I. – L'indemnité représentative de frais de mandat.....	53
A. – Indemnité forfaitaire ou notes de frais	53
B. – Le montant de la prise en charge et les frais concernés.....	57
C. – Utilisation de l'IRFM et liberté d'organiser l'exercice du mandat	60

II. – Les collaborateurs parlementaires	64
A. – Une mission de confiance, des situations individuelles très variables	65
B. – Des interrogations déontologiques	68
C. – Quelles règles déontologiques pour les collaborateurs parlementaires ?	71
III. – Les fonctionnaires parlementaires	76
A. – Des fonctionnaires protégés par des garanties générales et des obligations statutaires	76
B. – Les évolutions envisageables pour renforcer la prévention des conflits d'intérêts ..	78
IV. – De la question des relations avec les medias.....	81
Quatrième partie : Un dispositif en transition.....	85
I. – Lois sur la transparence de la vie publique et création d'une Haute Autorité	85
A. – Des déclarations unifiées, adressées à la Haute Autorité et au Bureau	85
B. – Les transferts de compétences à la Haute Autorité.....	86
II. – Le maintien d'un dispositif déontologique propre à l'Assemblée nationale.....	87
A. – Les déclarations de dons et avantages et de voyages	87
B. – Les consultations du Déontologue.....	87
C. – Une articulation à déterminer en matière de demande d'avis.....	88
D. – L'ancrage de la déontologie à l'Assemblée nationale.....	89
III. – Les évolutions souhaitables.....	90
A. – Les clubs parlementaires	90
B. – Déontologie et loyauté à l'égard de l'institution	91
Les vingt propositions	93

GUIDE PRATIQUE POUR L'APPLICATION DU CODE DE DÉONTOLOGIE DES DÉPUTÉS

Préambule	101
Les déclarations d'intérêts.....	103
Les autres activités exercées durant le mandat parlementaire	107
La déclaration des intérêts à l'occasion de l'examen d'un texte.....	113
Les voyages.....	117
Les dons et avantages.....	121
Les clubs et colloques parlementaires	123
Personnes rencontrées.....	129

ANNEXES

Annexe 1 : Lettres de mission du Président et du Bureau de l'Assemblée nationale	135
Annexe 2 : Décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés.....	141
Annexe 3 : Formulaire de déclaration d'intérêts.....	143
Annexe 4 : Code de déontologie des députés.....	145
Annexe 5 : Questionnaire adressé aux collaborateurs parlementaires	147
Annexe 6 : Deux exemples d'application, en séance publique, de l'article 5 du code de déontologie	151
Annexe 7 : Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique	155
Annexe 8: Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ...	167
Annexe 9 : Dispositifs déontologiques mis en place dans les Parlements étrangers	188
Annexe 10 : Déplacement au Parlement européen le 9 avril 2013.....	190
Annexe 11 : Prévention des conflits d'intérêts au Parlement européen.....	191
Annexe 12 : Déplacement à Londres le 8 octobre 2013.....	195
Annexe 13 : Prévention des conflits d'intérêts en Grande-Bretagne.....	196

INTRODUCTION

« *La démocratie est dans les mœurs* »

Abel-François Villemain,

Préface de l'édition de 1835 du Dictionnaire de l'Académie Française¹

Dans la lettre de mission qui m'a été adressée par M. Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale, tant en son nom qu'en celui de l'ensemble du Bureau, le 16 octobre 2012, soit quatre jours après ma nomination en tant que Déontologue de l'Assemblée nationale, il est indiqué « *pour la première fois sous la V^{ème} République, les députés devront se conformer à une obligation de déclaration d'intérêts. Vous aurez donc à charge, dans un premier temps, de recueillir ces déclarations. Il vous reviendra ensuite de déterminer les critères de qualifications d'un conflit d'intérêts, d'arrêter une méthode de travail et d'élaborer une doctrine. Mais avant toute chose, vous l'aurez compris, votre mission consistera à conseiller les députés, afin que les questions de déontologie soient totalement intégrées dans leur pratique de parlementaire* ».

Rien ne pouvait mieux définir les contours de la tâche qui incombe au Déontologue de l'Assemblée nationale et qui est similaire, toutes proportions gardées, à celle assurée par les instances homologues existant principalement dans trois Parlements étrangers, à savoir le Canada, le Royaume-Uni et le Québec. Dans les autres Parlements – et ils sont de plus en plus nombreux – où les questions déontologiques sont traitées par une Commission uniquement ou principalement composée de parlementaires, le rôle de conseil tel qu'il est imparti « *avant toute chose* » au Déontologue semble sensiblement moins important.

Une mission de veille et de proximité

L'expérience d'une année qui a été la mienne dans cette fonction toute nouvelle dans notre pays est qu'effectivement le Déontologue est principalement un interlocuteur de proximité. Son rôle n'est pas d'être un censeur, et d'ailleurs il n'a pas de pouvoirs de sanction propres. Il peut seulement notifier au Bureau les manquements constatés au regard du code de déontologie adopté par une décision du Bureau du 6 avril 2011, et c'est à ce dernier qu'il appartient, après respect bien sûr d'une procédure contradictoire, d'en tirer le cas échéant les conséquences en publiant le nom du député et la qualification du manquement commis ; une sanction bien plus rigoureuse dans les faits qu'une pénalité plus lourde, mais qui ne serait pas rendue publique.

¹ Abel-François Villemain, né en 1790 fut lauréat de l'Académie française en 1812, traducteur, critique, auteur de nombreux travaux littéraires et professeur d'histoire et d'éloquence française à la Faculté des Lettres de Paris. Il fut destitué en 1827 de ses fonctions de maître des requêtes au Conseil d'État pour avoir adressé au roi avec Chateaubriand et Lacretelle une supplique en faveur de la liberté de la presse. Élu député en 1830, pair de France en 1832, il fut ministre de l'instruction publique entre 1839 et 1848.

Villemain se référait également pour définir la démocratie à « *l'égalité des droits* » et à « *la liberté des institutions* », ce qui ne retire rien au caractère précurseur de sa formule associant « *démocratie* » et « *mœurs* », c'est-à-dire éthique.

Le Déontologue, lui (ou elle), a un rôle préventif. Il est à l'écoute des préoccupations des députés qui viennent lui exposer un problème ou lui faire part d'un questionnement. C'est en définitive dans un dialogue singulier et en toute confidentialité qu'il peut émettre une recommandation se rattachant toujours aux principes énoncés dans le code de déontologie (défense de l'intérêt général, indépendance, objectivité, responsabilité, probité, exemplarité). Cette mission de conseil, je l'ai exercée – en toute modestie, car il n'y a jamais de réponses toutes faites – et dans l'enthousiasme, avec le sentiment de servir au-delà même des députés et de l'Assemblée, les valeurs de la démocratie représentative.

J'ai été familiarisée avec les arcanes de la vie parlementaire dès les tous débuts de ma carrière, puisque je suis entrée dans la vie professionnelle comme administrateur au Sénat. Mais j'ai davantage appris sur les grandeurs et servitudes du mandat parlementaire en un an comme Déontologue, qu'en dix ans comme fonctionnaire parlementaire. J'ai surtout pris conscience des bouleversements apportés aux rapports du citoyen à la politique par l'irruption des nouveaux médias, Internet, chaînes d'information télévisuelle en continu et surtout réseaux sociaux.

Il n'est désormais pas un jour où un député ou une députée puisse penser qu'il/elle n'aura pas à rendre compte, sur un media ou un autre, de son mandat, d'une prise de position, d'une relation avec un correspondant extérieur, voire même d'un comportement. Les citoyens veulent converser en direct avec leurs élus. Ils leur réclament de plus en plus de justifications de leur action, demandes qui ne sont pas toujours exemptes de soupçons alimentés par le retour d'un antiparlementarisme accentué par la crise économique et financière.

C'est pourquoi, aussi contraignantes qu'elles puissent paraître, les obligations déclaratives désormais imposées aux parlementaires dans les démocraties avancées, sont en fait une des réponses aux interpellations constantes de l'opinion publique vis-à-vis de leurs élus, et spécialement de leurs élus nationaux.

La mise en œuvre des lois sur la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 va fort heureusement permettre de simplifier la plupart des formalités déclaratives que doivent remplir les députés. Chaque député, en début de mandat, a en effet actuellement trois déclarations à adresser à trois instances différentes² et dont les informations se recoupent, ce qui a suscité, on le comprend, chez beaucoup de l'incompréhension, voire de l'irritation. À partir de février 2014, il n'y aura plus que deux déclarations simultanées et complémentaires, notifiées à une seule instance, ayant le statut d'autorité administrative indépendante³ : la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Par ailleurs, la plupart de ces informations seront désormais rendues publiques, ce qui n'est pas le cas de nos jours.

Ces déclarations sont utiles. Elles sensibilisent d'abord les parlementaires à des situations qui pourraient engendrer, réellement ou potentiellement, des conflits d'intérêts et elles les obligent donc à se mettre en quelque sorte à la place d'un observateur extérieur de leurs propres activités. Ensuite, ces déclarations, face aux demandes de rendu-compte de l'opinion, sont un moyen de sécuriser des situations parfaitement en accord avec les exigences légales et éthiques du mandat parlementaire. Et ce d'autant que le défaut de déclaration ou l'inexactitude d'une déclaration constituent des manquements déontologiques aujourd'hui, et seront demain des délits pénaux dans le cadre des lois nouvelles.

² La déclaration de patrimoine à la Commission pour la transparence financière de la vie politique ; la déclaration d'activités professionnelles au Bureau de l'Assemblée nationale et la déclaration d'intérêts – dernière en date née de la décision précitée du Bureau du 6 avril 2011 – au Déontologue de l'Assemblée nationale.

³ La déclaration d'intérêts et d'activités sera parallèlement adressée au Bureau de l'Assemblée nationale.

Outre les déclarations d'intérêts, les députés doivent, par analogie avec ce qui se fait dans d'autres Parlements comme le Parlement européen de Strasbourg, déclarer les voyages, dons et avantages (cadeaux, repas, places à des manifestations sportives ou artistiques...) financés par des tiers : États, entreprises et associations. Ces déclarations sont un instrument de veille. Elles permettent au Déontologue d'alerter le parlementaire si d'aventure l'acceptation de tel don ou avantage apparaissait susceptible d'être mal interprétée, du fait de son prix élevé (cadeau d'un objet de luxe) ou de son lien trop ténu avec le mandat (voyage de loisirs plus que d'étude). Là encore, dès lors que les députés sont appelés à effectuer de fréquents déplacements à l'étranger pour représenter l'Assemblée, leurs déclarations préalables assorties des précisions utiles sur le programme sont de nature à écarter tout procès d'intention de la part des médias, d'un électeur ou d'un adversaire politique.

L'intégration dans la « communauté parlementaire »

L'Assemblée nationale est loin d'être un monde clos. En outre, elle est sous surveillance permanente via la retransmission de ses débats, la présence des journalistes accrédités qui suivent ses travaux, la multiplicité des représentants d'intérêts venant à la rencontre des élus et de leurs collaborateurs et bien entendu les réseaux sociaux qui – à côté des télévisions – diffusent instantanément événements, discussions et petites phrases vus ou entendus dans l'enceinte parlementaire. Sans parler d'un site Internet, l'un des plus informatifs au monde avec celui du Sénat, sur les activités d'une assemblée parlementaire. À la communauté parlementaire formée des députés et de leurs collaborateurs s'ajoutent les fonctionnaires parlementaires dont le rôle dans le fonctionnement de l'institution, fondé sur une compétence et une disponibilité de tous les instants, est une de nos spécificités nationales. Je tiens au demeurant à remercier ici chaleureusement Catherine Leroy, conseillère et chef de division au Secrétariat général de la Présidence, et Éric Buge, administrateur au service de la séance, pour avoir m'avoir apporté constamment leurs lumières, leur expertise et leur soutien avec une gentillesse et une efficacité sans pareil.

C'est dans cette Assemblée que j'ai pu prendre ma place, discrètement, et que j'ai pu progressivement comprendre les mécanismes qui président aux rapports entre ces différents acteurs et les élus. Grâce aux missions spécifiques qui m'ont été confiées par le Président de l'Assemblée nationale et le Bureau sur la déontologie, d'une part, des collaborateurs de députés, et d'autre part, des fonctionnaires de l'Assemblée, j'ai entretenu des relations régulières avec les protagonistes des deux professions. Je les ai rencontrés soit à travers leurs représentants, soit individuellement. J'ai par ailleurs lancé la première enquête du genre sur les collaborateurs par le biais d'un questionnaire (en annexe du présent rapport) adressé à chacun d'entre eux pour réponse anonyme. Si cette démarche a pu être jugée intrusive par certains élus, elle a néanmoins été l'occasion d'ouvrir un dialogue approfondi sur la dimension déontologique de la fonction de collaborateur politique de député qui n'est pas moindre qu'en ce qui concerne l'exercice du mandat parlementaire lui-même. D'une manière générale, il est clair que les collaborateurs dans leur ensemble sont redevables au Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, et aux questeurs, M. Bernard Roman, M. Philippe Briand et Mme Marie-Françoise Clergeau, d'avoir entrepris une réflexion d'une ampleur sans précédent sur les conditions de travail et les missions des assistants parlementaires.

Pour ma part, je rends également hommage aux membres du Bureau et en particulier au Président Claude Bartolone d'avoir su créer les conditions qui m'ont permis d'accomplir ma mission en toute indépendance comme le suggère le second alinéa de l'article 2 de la décision du 6 avril 2011 « relative au respect du code de déontologie des députés ». Sans

liberté d'initiative, sans la possibilité de définir les méthodes de travail qui m'apparaissent les mieux appropriées, sans la faculté de prendre mes responsabilités dans l'énoncé de recommandations au cas par cas ou à travers des lettres d'information mensuelles, j'aurais en effet manqué ma mission. Tout en étant au service de l'Assemblée, le Déontologue doit en effet bénéficier d'un statut d'indépendance qui est la condition de la crédibilité de son action.

La fonction de Déontologue est le fruit d'une démarche bipartisane. Créée sous la Présidence de M. Bernard Accoyer par la décision du Bureau du 6 avril 2011, elle a été renforcée et son champ de compétences étendu sous l'égide du Président Claude Bartolone. Ce qui en a favorisé l'acceptabilité. Mon prédécesseur, M. Jean Gicquel, par le rapport qu'il avait publié⁴, m'a également facilité l'appréhension des enjeux de ma mission.

Certes, le mandat parlementaire comporte déjà de telles contraintes que l'imposition de normes déontologiques, concrétisées par des obligations de rendu-compte permanentes, peut paraître à certains élus une surcharge excessive. Ces obligations pourraient même, selon ceux-ci, conforter l'opinion dans l'idée que décidément les élus/élites ont bien des choses à se reprocher puisqu'il leur faut sans cesse se justifier. Ce qui serait contraire au but poursuivi du maintien de relations apaisées entre l'opinion et le Parlement.

Ce n'est cependant pas l'impression qui se dégage de mes échanges avec les journalistes qui m'ont régulièrement interrogée sur ma mission ou sur telle information qui leur avait été fournie sur un député ou un autre. Sans me délier de mon obligation de confidentialité, je me suis attachée à être le plus pédagogique possible, renvoyant bien souvent mes interlocuteurs à la rubrique « Déontologue » du site Internet de l'Assemblée nationale. Parallèlement, alertée par des journalistes sur d'éventuels dysfonctionnements ou dérives qu'ils tenaient à dénoncer, j'ai cru bon de revenir systématiquement vers les députés mis en cause de manière à lever tout malentendu ou à exprimer certaines préconisations pour l'avenir. À de rarissimes exceptions près, j'ai toujours reçu le meilleur accueil et la meilleure écoute de la part des députés concernés.

Certes le Déontologue français n'a pas les pouvoirs d'investigation qui sont conférés aux Commissaires parlementaires à l'éthique au Parlement de Westminster et au Canada, ni ceux qui pourront être exercés par la Haute autorité lorsqu'elle se mettra en place. Mais pour autant, il n'est pas démuné et a toujours la possibilité de demander des précisions aux députés concernés, que j'ai obtenues en tant que de besoin. S'il s'avérait que des faits graves étaient constatés, la question se poserait de l'application de l'article 40 du code de procédure pénale. Cela n'ayant pas été le cas, il a semblé approprié, compte tenu de la nouveauté des obligations déclaratives imposées aux élus, de permettre, le cas échéant, de réparer un oubli par une régularisation, ce qui n'a pas eu lieu néanmoins d'être très souvent appliqué.

La démocratie parlementaire et le défi de la démocratie participative

L'incursion de la déontologie dans la vie parlementaire n'est pas due au hasard. Elle est le fruit d'une évolution culturelle inexorable promue par les nouveaux médias et les nouveaux rapports qu'ils induisent entre les citoyens et leurs représentants élus. La société civile, à travers en particulier les commentaires laissés sur les blogs et les messages diffusés par *Facebook*, *Twitter* et autres vecteurs du même genre, devient acteur au quotidien du débat politique auquel elle assistait en réalité plus qu'elle n'y participait en direct, en dehors bien entendu des périodes de campagne électorale. Les appareils syndicaux ou politiques ne

⁴ Jean Gicquel, *Rapport du Déontologue au Bureau de l'Assemblée nationale*, déposé en application de l'article 3 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés.

maîtrisent plus comme autrefois les mouvements sociaux, spontanément organisés avec les outils de communication et de mobilisation qu'autorisent la diffusion des téléphones portables et les communications électroniques.

Cette évolution, qui est mondiale, oblige à repenser les équilibres socio-politiques et à chercher à mieux articuler démocratie représentative et démocratie participative. Sinon, ce sera la porte ouverte au populisme.

Le baron d'Holbach, rédacteur de la rubrique « Représentants » dans la grande *Encyclopédie* – ou *Dictionnaire raisonné des Sciences, des Arts et des Métiers* publié entre 1751 et 1772 – qui a tant influencé les idées de la Révolution française, écrivait que « *les Représentants d'une nation sont des citoyens choisis, qui dans un gouvernement tempéré, sont chargés par la société de parler en son nom, de stipuler ses intérêts, d'empêcher qu'on ne l'opprime, de concourir à l'administration* ». Il n'y a pas un mot à retrancher ou à ajouter. Cette définition est toujours exacte, sous la réserve toutefois que la société civile dénie désormais de plus en plus souvent au politique le droit de parler seule en son nom, et entend au contraire contester les décisions qui sont prises suivant les schémas classiques de la démocratie représentative.

La participation des citoyens aux décisions qui les concernent s'est développée de longue date au plan local, que ce soit en vertu des lois sur l'environnement ou l'urbanisme par exemple, ou suivant les initiatives des élus locaux souhaitant associer la population en créant des commissions extra-municipales.

Au niveau national, on s'en tenait jusqu'à récemment à une expression de la souveraineté nationale passant par les représentants élus de la nation, ou sinon par les référendums. Constitutionnellement, il en est toujours ainsi. Mais les parlementaires n'ignorent pas la vague de fond portée par les réseaux sociaux qui mettent en cause les processus démocratiques traditionnels de décision. C'est ce que l'historien Pierre Rosanvallon désigne comme « *le nouvel âge de la particularité* ». Chaque individu est désormais en mesure de s'adresser à tous, sur des réseaux hors frontières, pour exprimer des demandes particulières, mais qui du fait de leur diffusion, deviennent des revendications générales.

D'un côté, les élus ont tendance à utiliser les réseaux sociaux pour s'adresser directement à leur électorat pour faire valoir un point de vue, adhérer à une protestation ou encore pour lancer un projet. Ce dialogue direct avec le public est un facteur de proximité, mais est aussi une contrainte dès lors qu'elle suppose une capacité de l'élu à justifier à tout instant de son action et de ses orientations politiques.

D'un autre côté, les parlementaires sont interpellés en permanence pour expliquer ce qu'ils font. Les citoyens ne comptent pas seulement sur les institutions pour répondre à leurs aspirations et les aider à surmonter leur crainte de l'avenir dans un contexte de crise économique et financière. Leurs exigences se portent également et de plus en plus sur le comportement des gouvernants dont ils attendent empathie et compassion, mais aussi exemplarité. Cette situation est d'une certaine manière paradoxale, car en demandant aux élus d'assurer la transparence de leurs moindres faits et gestes, les internautes et les utilisateurs des réseaux sociaux ne sont pas systématiquement identifiables. On ne sait pas toujours pour quels intérêts ils militent ni pour qui ils agissent. Transparence accrue d'un côté, et opacité bien souvent de l'autre, l'équilibre n'est pas assuré, ce qui est une autre raison pour s'interroger sur la façon d'articuler démocratie représentative et démocratie participative.

Par exemple, lorsque le Président de l'Assemblée m'a chargée d'une mission sur l'utilisation de l'IRFM – l'indemnité représentative de frais – destinée, sur une base forfaitaire, au remboursement des dépenses spécifiquement liées au mandat, je n'imaginai pas que pour la majorité de l'opinion l'IRFM pouvait apparaître comme un privilège. Ce qu'elle n'est absolument pas dans la mesure où une démocratie digne de ce nom doit garantir à ses élus des conditions matérielles convenables. Il n'en reste pas moins que l'IRFM était regardée comme telle par une bonne partie de la presse et sur les réseaux sociaux, à partir, il est vrai, d'utilisations qui avaient à juste titre prêté à critiques. J'ai donc pris conscience qu'il fallait un encadrement déontologique de l'utilisation de cette somme, précisément pour qu'elle n'apparaisse pas comme un avantage indu. D'où les propositions figurant à cet égard dans le présent rapport.

Pour conclure, dans ce nouveau contexte, la déontologie prend toute son importance comme un moyen de répondre au besoin des citoyens, relayé par les journalistes, de pouvoir contrôler directement leurs élus et de s'en sentir plus proches à la fois. La déontologie s'analyse comme un ensemble de pratiques permettant à chaque élu de confronter sa situation à des problématiques éthiques et ainsi d'accomplir en sécurité son devoir d'exemplarité. C'est dans cet esprit que le présent rapport est assorti d'un « *Guide pratique pour l'application du code de déontologie* », suivant la demande du Président Bartolone de voir mieux intégrer les questions déontologiques dans la pratique du parlementaire.

Gageons qu'avec le dispositif déontologique mis en place à l'Assemblée nationale et les lois sur la transparence de la vie publique, la France inspirera les systèmes qui se mettent progressivement en place en Europe et à l'étranger.

PREMIÈRE PARTIE :
NOUVELLES RÉFLEXIONS DÉONTOLOGIQUES SUR LA VIE PARLEMENTAIRE ET
DÉCISION DU BUREAU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU 6 AVRIL 2011

I. – Le statut parlementaire au regard des conflits d'intérêts

A. – Des incompatibilités qui se sont multipliées au fil du temps

Parmi les nombreuses interrogations d'ordre déontologique soulevées par les parlementaires, notamment en cours de mandat, figurent celles de savoir s'ils peuvent accepter, ou non, en parallèle de leur mandat, une nouvelle activité. Cette question renvoie très directement au régime des incompatibilités, qui a, pendant longtemps, représenté l'unique approche permettant de résoudre les questions de conflits d'intérêts.

Contrairement à ce qui est souvent dit ou écrit, le droit français aborde depuis fort longtemps la question des conflits d'intérêts dans la vie politique. Dès les premières Constitutions, un ensemble de règles a été mis en place, sous la forme d'incompatibilités définies comme l'impossibilité légale de cumuler certaines fonctions ou occupations avec le mandat parlementaire.

Interdire à un parlementaire l'exercice de certaines activités parallèles, c'est bien supposer que celles-ci sont de nature à perturber, voire à corrompre l'exercice de son mandat. C'est bien craindre qu'il ne fasse passer ses intérêts privés avant l'intérêt général qu'il a pour vocation d'incarner et de défendre en tant que représentant élu de la nation. Le régime des incompatibilités apparaît ainsi comme une marque de défiance à l'encontre du décideur public et il n'est donc pas étonnant que, tout au long de l'histoire parlementaire, les incompatibilités aient été conçues comme une réponse aux scandales politiques, les plus choquants d'entre eux générant l'insertion dans le code électoral d'un nouveau cas d'incompatibilité.

Dans les périodes où l'antiparlementarisme sévit en effet, l'adoption de nouvelles règles en matière d'incompatibilité apparaît aux parlementaires et au Gouvernement comme un moyen d'écarter pour l'avenir toutes suspicions de la part d'une opinion publique prompte à généraliser des comportements pourtant isolés dans la classe politique.

Ainsi, en 1848, une première tentative – éphémère – est menée à la Chambre des députés pour généraliser les incompatibilités : le souvenir est proche des députés-fonctionnaires, dont les liens de subordination avec leur administration d'origine portaient manifestement atteinte à leur indépendance. Pour effacer l'émotion provoquée par les scandales de la III^{ème} République, et notamment celui de Panama à la fin du XIX^{ème} siècle⁵, plusieurs dispositions législatives interdisent aux parlementaires de cumuler leur mandat avec la fonction d'administrateur d'une entreprise subventionnée ou ayant avec l'État des contacts permanents : sont visés les compagnies postales, les services maritimes, les compagnies de chemins de fer...

⁵ Le scandale de la construction du canal de Panama s'est soldé en mars 1893 par la condamnation à cinq ans d'emprisonnement d'un ancien ministre des travaux publics, Charles Baihaut, qui fut le seul à avouer avoir bénéficié de cette gigantesque escroquerie aboutissant à la spoliation d'un nombre considérable de petits épargnants. Parmi les autres inculpés, Ferdinand de Lesseps, diplomate et entrepreneur qui avait conçu et organisé cette escroquerie en corrompant ministres et parlementaires et qui, grâce à sa connivence avec la presse ne fut condamné qu'à la même peine, et fut même dispensé de son exécution en raison d'une prescription opportune. Cette affaire alimenta un antiparlementarisme virulent.

L'affaire de la *Gazette du Franc* et l'inculpation de Marthe Hanau – dont les pratiques évoquent toutes proportions gardées celles de Bernard Madoff⁶ – précèdent de peu l'adoption de la grande loi de 1928 sur l'incompatibilité avec des fonctions de dirigeant dans des sociétés faisant publiquement appel à l'épargne.

En 1958, les nouvelles règles relatives aux incompatibilités s'appuient sur ce même terreau de méfiance envers les parlementaires : le souci de moralisation de la vie parlementaire est dominant, et va même être étendu avec de nouvelles incompatibilités relatives aux activités dans la promotion immobilière mises en place à la suite du scandale de la Garantie foncière impliquant le député Rives-Henry⁷.

Comme on le voit, le droit des incompatibilités s'est forgé progressivement comme une réponse aux interpellations de l'opinion publique et comme l'expression d'une volonté de prévenir suspicions et scandales. Pour autant, comme le note le Doyen Hauriou, à propos du droit français, « *il n'existe pas de théorie générale de l'incompatibilité* ». Il s'agit davantage de strates successives qui en viennent, au fil du temps, à se sédimenter. En effet, si en toute occasion, une circonstance peut donner jour à un nouveau cas d'incompatibilité, aucune ne vient retrancher ou supprimer une incompatibilité précédente qui pourtant pourrait paraître désuète. C'est ainsi par exemple, que certains ont imaginé de rendre compatible au-delà de la fonction de professeur d'université titulaire, celle de professeur associé dans l'enseignement supérieur. Du fait de son expertise, mais aussi son expérience, un élu de la nation a beaucoup à apporter aux étudiants en quête de connaissance et de modèle. Mais ces propositions n'ont jamais abouti, de peur, sans doute, de voir prospérer des demandes reconventionnelles tendant à limiter le champ de ce domaine éminemment sensible qu'est celui des incompatibilités.

Comme le démontre fort bien Tocqueville, dans son ouvrage *L'Ancien Régime et la Révolution* paru en 1856, la réforme administrative en France n'est pas une refonte dès lors que le législateur, répugnant à retirer quoi que ce soit de l'édifice, peut avoir tendance de ce fait à rajouter des étages supplémentaires au lieu d'en épurer l'architecture. On supprime rarement, on ajoute souvent.

L'actualité récente démontre, si besoin était, cet enchaînement quasi immuable entre un scandale politique, la campagne de presse qu'il suscite, et ses répercussions sur le régime des incompatibilités. La loi organique relative à la transparence de la vie publique, tout juste promulguée⁸, comprend ainsi plusieurs articles modifiant ce régime. Elle n'est pas étrangère à la polémique provoquée par la démission du Gouvernement du Ministre du Budget, M. Jérôme Cahuzac, à la suite des révélations de faits d'évasion fiscale.

Même s'il n'en existe pas de théorie générale, les incompatibilités répondent à l'évidence au souci de prévenir les conflits d'intérêts – qui est à la base de la déontologie parlementaire – et c'est dans cette perspective qu'il est utile d'en retracer ici les grandes lignes, qui intègrent les dernières modifications de la loi organique sur la transparence de la vie publique, telle qu'elle a été validée par le Conseil constitutionnel⁹.

⁶ Marthe Hanau fit fortune en vendant des titres boursiers dont la valeur n'était que fictive. Elle parvint à corrompre des parlementaires qui, non seulement vantèrent publiquement les rendements favorables promis par la banque, mais cherchèrent également à faire taire les rumeurs quand il s'avéra que les opérations boursières étaient factices.

⁷ L'affaire de la Garantie foncière, révélée en 1971, met en lumière les relations frauduleuses entre une société civile immobilière et le député André Rives-Henry.

⁸ Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

⁹ Décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013.

– *Les fonctions publiques non électives*¹⁰

La Constitution ou les lois organiques énumèrent d'abord un certain nombre de fonctions publiques incompatibles avec le mandat parlementaire : membre du Gouvernement, du Conseil constitutionnel et du Conseil économique, social et environnemental, militaire de carrière ou assimilés en activité de service ou servant au-delà de la durée légale, titulaire de fonctions juridictionnelles, arbitre, médiateur et conciliateur, titulaire de fonctions conférées par un État étranger ou une organisation internationale et rémunérées sur leurs fonds et enfin, jurés de cour d'assises. Les fonctionnaires autres que ceux appartenant à ces catégories, une fois élus députés, étaient jusqu'ici mis automatiquement en position de détachement. Ils perdent désormais cette possibilité en vertu de la loi sur la transparence de la vie publique qui diminue cette garantie en prévoyant que dès l'élection, ils sont mis en disponibilité¹¹.

De manière générale, le code électoral énonce que les fonctions publiques non électives sont incompatibles avec l'exercice du mandat parlementaire. Il prévoit cependant trois exceptions pour les professeurs d'enseignement supérieur, les ministres des cultes des départements d'Alsace-Moselle et les titulaires de missions temporaires confiées par le Gouvernement pour une durée n'excédant pas six mois.

– *Les autres activités professionnelles*

Les fonctions exécutives (président, directeur général, directeur général adjoint) et de conseil permanent exercées dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux sont incompatibles avec le mandat de député, les fonctions de membres du conseil d'administration dans ces entreprises étant compatibles si elles sont exercées en qualité de député.

Sont également incompatibles les fonctions exécutives (chef d'entreprise, président de conseil d'administration, président ou membre du directoire, président du conseil de surveillance, administrateur délégué, directeur général, directeur général-adjoint ou gérant) exercées dans les entreprises ou établissements privés relevant, à titre essentiel, de contrats ou de subventions attribués par la puissance publique (secteur du BTP notamment), ou dans le secteur financier dès lors que les établissements concernés font appel public à l'épargne, ou encore dans le secteur de la promotion immobilière.

Ces incompatibilités s'appliquent aux mêmes fonctions exercées dans des entreprises ou établissements qui sont contrôlés à plus de 50 % par les précédents ou ont un contrôle effectif sur ces derniers, et bien entendu, à la direction de fait exercée directement ou par personne interposée.

En revanche, et par dérogation à ces règles, les députés peuvent, sans être rémunérés, représenter une collectivité territoriale dans un organisme d'intérêt régional ou local à but non lucratif et exercer de telles fonctions « d'état-major » dans des sociétés locales d'équipement ou à vocation rurale, car celles-ci ont un lien direct avec le mandat.

¹⁰ Article 25 de la Constitution et articles L.O. 140 à L.O. 144 du code électoral.

¹¹ Jusqu'à la loi organique du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les fonctionnaires élus parlementaires étaient placés en situation de détachement, ce qui leur permettait de bénéficier, durant leur mandat, des règles d'avancement automatique aussi bien que de l'avancement au choix. La position de disponibilité, désormais inscrite dans le code électoral, ne leur permet plus de bénéficier de ces conditions d'avancement. Les fonctionnaires élus parlementaires auront, à leur retour dans la fonction publique, un poste équivalent à celui qu'ils occupaient au moment de leur élection. Avec cette modification, le législateur organique a souhaité rapprocher les situations des parlementaires issus du secteur privé et du secteur public.

Par ailleurs, depuis 1995¹², il est interdit à un député de commencer à exercer une activité de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat. L'idée est que dans ce cas, il y a toutes bonnes chances pour que le député soit sollicité pour des actions de lobbying, l'exposant ainsi à un mélange des genres, source de conflits d'intérêts. Cette interdiction n'est cependant pas applicable aux membres des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementé, telle que la profession d'avocat, d'expert-comptable ou d'architecte, par exemple. Les règles déontologiques et disciplinaires internes à ces professions sont censées protéger l'élu des risques d'une confusion entre son rôle de décideur public et un éventuel rôle, qu'il doit refuser, d'influenceur des décisions publiques.

Lors de l'examen du projet de loi organique, l'Assemblée nationale avait adopté une disposition beaucoup plus restrictive à l'égard de la profession d'avocat, dans la mesure où il devenait interdit de commencer une activité d'avocat en cours de mandat. Cette nouvelle rédaction de l'article L.O. 146-1 du code électoral avait pour objet de mettre fin à certaines pratiques, réelles ou supposées, consistant, pour les parlementaires, à utiliser leur carnet d'adresses constitué au cours du mandat pour exercer une fonction d'avocat-conseil. Le Conseil constitutionnel a estimé que de telles interdictions excédaient « *manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts* »¹³.

– *Le contrôle et la sanction des incompatibilités*

Les parlementaires doivent se démettre de leurs fonctions incompatibles dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction ou la décision du Conseil constitutionnel confirmant l'élection.

Dans le même délai, ils doivent déclarer au Bureau de l'Assemblée, ainsi que bientôt à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, toute activité professionnelle qu'ils envisagent de conserver, dans la future déclaration d'intérêts et d'activités. Ce qui devra être fait cette fois-ci, en février 2014. Les déclarations jusqu'ici faites au Bureau et au Déontologue de l'Assemblée nationale seront ainsi fusionnées en une seule déclaration transmise à la Haute autorité et au Bureau. Et les déclarations seront rendues publiques¹⁴.

Les députés doivent également déclarer, en cours de mandat, toute activité professionnelle nouvelle qu'ils envisagent d'exercer. Encore une fois, cette déclaration d'actualisation aujourd'hui destinée au Bureau de l'Assemblée nationale chargé des incompatibilités et au Déontologue sera, en vertu des nouvelles lois sur la transparence de la vie publique, adressée à la Haute autorité et au Bureau.

Le Bureau, dont le travail est préparé par une délégation constituée en son sein¹⁵, examine en effet les activités déclarées. En cas de doute ou de contestation, il saisit le Conseil constitutionnel, tout comme peut le faire également le garde des Sceaux ou tout parlementaire concerné. Si le garde des Sceaux n'a jamais usé de cette faculté, le Conseil a été saisi à

¹² Introduite dans le code électoral par la loi organique n°95-63 du 19 janvier 1995, cette disposition est issue des propositions du groupe de travail présidé par Philippe Séguin au sein de l'Assemblée nationale. Dans son rapport, intitulé « Politique et argent », le groupe de travail indiquait, pour justifier cette nouvelle incompatibilités, qu'« *il est apparu que les activités de conseil, qui peuvent notamment prendre la forme de contrats d'études, étaient celles qu'il convenait d'encadrer le plus strictement parce qu'elles sont de nature à créer entre les élus et le monde des affaires des liens discutables* ».

¹³ Décision n° 2013-675 DC sur la loi organique relative à la transparence de la vie publique.

¹⁴ Cf. pour une présentation plus complète de la nouvelle législation la quatrième partie du présent rapport.

¹⁵ La Délégation chargée de l'application du statut du député est présidée par Mme Catherine Vautrin et composée de MM. Denis Baupin, Gérard Charasse, Marc Dolez, Mme Arlette Grosskost, MM. François Rochebloine et Christophe Sirugue.

plusieurs reprises par un parlementaire. La dernière saisine du Conseil constitutionnel a concerné en 2011 un parlementaire qui avait créé une société de conseil dans le domaine horticole. Bien que ce secteur ne soit pas particulièrement sensible, le Conseil constitutionnel a estimé qu'il s'agissait d'une fonction de conseil et qu'elle était, à ce titre, incompatible avec le mandat parlementaire¹⁶. En revanche, les activités de formation ne tombent pas sous le coup d'une incompatibilité.

En cas de défaut de déclaration, la nouvelle rédaction de l'article L.O. 135-6 du code électoral issue de la loi organique relative à la transparence de la vie publique permet à la Haute autorité de saisir le Bureau¹⁷, ce dernier pouvant alors saisir le Conseil constitutionnel en vue de faire constater, le cas échéant, l'inéligibilité du député pour un an et le déclarer démissionnaire d'office.

B. – Des incriminations pénales peu adaptées au contexte de la vie parlementaire

Seul l'article 432-12 du code pénal incrimine directement le conflit d'intérêts, au sens où un intérêt privé interfère avec l'intérêt général. Ce délit, dit de prise illégale d'intérêts, n'est toutefois nullement spécifique aux parlementaires, comme en témoigne le premier alinéa de l'article 432-12 précité qui dispose que « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende* ».

Ainsi, trois catégories de personnes exerçant des fonctions publiques peuvent faire l'objet d'une condamnation au titre de la prise illégale d'intérêts :

- celles qui sont dépositaires de l'autorité publique, c'est-à-dire investies d'un pouvoir de contrainte ou de décision (par exemple, certains fonctionnaires) ;
- celles qui sont chargées d'une mission de service public (par exemple, les collaborateurs du service public) ;
- enfin, celles qui sont investies d'un mandat électif public, aussi bien les élus locaux que les parlementaires.

La constitution d'un délit de prise illégale d'intérêts nécessite la réunion de deux conditions. Tout d'abord, la personne incriminée doit, au moment de l'acte, être chargée de la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement de l'affaire dans laquelle elle a pris un intérêt. La seconde exigence est que la personne concernée ait pris, obtenu ou conservé, un intérêt quelconque dans l'opération considérée. Cet intérêt n'est pas obligatoirement pécuniaire et il n'est pas non plus nécessaire qu'il se traduise par un avantage personnel.

L'incrimination de parlementaires pour délit de prise illégale d'intérêts n'a pas, à notre connaissance, de précédents, les termes de l'article 432-12, qui font référence à une activité de gestion (par la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement), s'accordant mal avec la réalité du mandat parlementaire, qui se concrétise avant tout par la délibération collective.

¹⁶ Décision n° 2011-29 I du 12 juillet 2011.

¹⁷ Article L.O. 135-6 du code électoral : « *Lorsqu'elle constate un manquement aux obligations prévues aux articles L.O. 135-1 et L.O. 135-4, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique saisit le bureau de l'Assemblée nationale* ».

Il convient également de citer, même si l'on n'est plus exactement dans le conflit d'intérêts proprement dit, le délit de trafic d'influence, défini à l'article 433-2 du code pénal et selon lequel « *est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende le fait, par quiconque, de solliciter ou d'agréer, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, afin d'abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable* ».

On se trouve ici dans des cas de corruption caractérisée. L'actualité récente, notamment au Parlement européen¹⁸, et plus récemment au Parlement de Westminster¹⁹, montre – hélas – que ce type de comportement n'est pas absent des pratiques des assemblées parlementaires les plus prestigieuses. Pour autant, pour les cas qu'elles concernent, elles relèvent de la justice et excèdent le champ de la déontologie. Si de telles pratiques venaient à être connues du Déontologue, s'appliquerait vraisemblablement l'article 40 du code de procédure pénale qui prévoit la saisine du Procureur de la République²⁰.

Pour autant, les dispositions de l'article 433-2 du code pénal sur le trafic d'influence ne sont pas totalement sans lien avec la charge qui incombe au Déontologue. Dans la mesure où les députés sont dans l'obligation de déclarer les invitations à des manifestations ou à des visites à l'étranger, les cadeaux et les rémunérations accessoires tirées d'activités annexes (ils doivent déclarer ces activités qu'elles soient ou non rémunérées, mais avec une attention particulière pour certaines qui sont rémunérées), ces obligations déclaratives peuvent être l'occasion pour le Déontologue d'alerter les députés sur celles qui pourraient susciter des interrogations du fait de leur caractère systématique, par exemple au regard d'un financeur en particulier. Le trafic d'influence peut affleurer sous des pratiques qui paraissent de prime abord anodines, mais finissent par enserrer l'élu dans des liens d'obligations et de contreparties pouvant altérer le libre arbitre. En tous les cas, il appartient au Déontologue d'appeler à la vigilance à cet égard.

II. – Une conception à actualiser

A. – Des incompatibilités qui n'appréhendent pas toute la réalité de la vie politique

Le régime français des incompatibilités parlementaires est destiné à garantir les conditions d'une délibération politique conforme à l'intérêt général. Conjugué à la législation sur le financement des partis politiques, qui interdit tout don d'une personne morale, il est l'un des systèmes les plus aboutis et les plus rigoureux au monde en matière de moralisation de la vie publique. C'est une réalité que les médias, et l'opinion publique, oublient parfois.

¹⁸ Le *Sunday Times*, en juin 2013, parvient à piéger trois députés européens en se faisant passer pour des lobbyistes et en proposant une somme d'argent en échange de l'adoption d'amendements. Peu de temps après, une entreprise suédoise du tabac évoque une possible corruption du commissaire responsable de la santé, M. John Dalli. Ces soupçons de corruption vont retarder l'adoption de la directive européenne sur le tabac.

¹⁹ En novembre 2013, un journaliste du *Daily Telegraph* piège un député conservateur en se faisant passer pour un homme d'affaires désireux de nouer des contacts en Albanie ; le député propose, contre rémunération, de lui faire rencontrer les milieux d'affaires albanais qu'il connaît de par sa participation au groupe d'amitié parlementaire avec l'Albanie.

²⁰ Article 40 du code de procédure pénale : « *Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1. « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »*

Cependant, ce système a ses limites : il faut reconnaître qu'il ne suffit plus, à lui seul, à sécuriser les élus et que la montée des populismes dans l'Europe entière invite plus que jamais à prévenir toutes pratiques qui pourraient encore ajouter à la défiance du public.

Les premières limites du régime français d'incompatibilités parlementaires sont d'ordre constitutionnel. De façon périodique revient l'idée d'interdire toute activité durant le mandat. C'est une proposition récurrente censée éloigner définitivement tout conflit d'intérêts. Dès 1977, le Conseil constitutionnel a posé les limites de telles initiatives : « *tout texte édictant une incompatibilité a pour effet de porter atteinte à l'exercice d'un mandat électif*²¹ ». Par la suite, le Conseil constitutionnel a, à plusieurs reprises, rappelé que les textes sur les incompatibilités doivent « *être strictement interprétés* »²², afin de garantir le libre accès aux fonctions électives et le libre exercice du mandat, dans les conditions prévues à l'article 25 de la Constitution.

Dans le prolongement de ces décisions, le Conseil constitutionnel, ainsi qu'il a été déjà noté, a censuré, le 9 octobre dernier²³, l'interdiction faite aux parlementaires de commencer une activité professionnelle en cours de mandat ou d'exercer une activité de conseil à l'exception de celles qui relèvent de professions réglementées. Il a estimé que de telles interdictions excédaient « *manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur, l'indépendance de l'élu ou prévenir les risques de confusion ou de conflits d'intérêts* ». Un député pourra ainsi toujours conserver l'activité de conseil qu'il exerçait avant l'élection²⁴, ce qui implique que la résolution des problèmes de conflits éventuels d'intérêts devra se faire au cas par cas, suivant la pratique actuelle du Déontologue, et demain de ce dernier et de la Haute autorité

Le champ des incompatibilités n'est pas indéfiniment extensible : le juge constitutionnel semble considérer que le point d'équilibre a été atteint. Peu d'évolutions marquantes semblent donc à prévoir de ce côté-là.

Encore faut-il indiquer que ces limites ne sont pas que constitutionnelles. Un régime d'incompatibilités trop large pose la question du renouvellement du personnel politique et de sa diversité. En interdisant toute activité autre que le mandat, le risque existe de ne voir siéger dans les Assemblées que des « professionnels de la politique » accentuant la distance qui peut exister entre les citoyens et leurs élus nationaux. Car ce sentiment d'éloignement n'existe pas au niveau local où la proximité est la clé de la popularité de l'élu. Lorsque la réforme du cumul des mandats sera mise en œuvre, l'exigence de diversité du recrutement de la représentation nationale sera encore plus impérative.

Par ailleurs, l'interdiction d'exercice de toute activité professionnelle pendant le mandat ne peut qu'augmenter le nombre de parlementaires rencontrant des difficultés de reclassement au terme de leur mandat, lesquelles ne sont pas rares dès lors que l'intensité de la vie parlementaire ne permet pas de préparer au retour à la vie professionnelle, tout particulièrement dans le secteur privé. D'ailleurs, un parlementaire qui songerait à préparer cette éventualité et se montrerait par exemple exclusivement à l'écoute des entreprises d'un secteur donné pourrait être soupçonné de conflits d'intérêts.

²¹ Décision n° 77-5 I du 18 octobre 1977 sur l'examen de la compatibilité de certaines fonctions avec l'exercice du mandat parlementaire.

²² Décision n° 2004-19 I du 23 décembre 2004 sur la situation de M. Serge Dassault, sénateur de l'Essonne au regard du régime des incompatibilités et décision n° 2009-27 I du 18 mars 2009 sur le même sujet.

²³ Décision n° 2013-675 DC sur la loi organique relative à la transparence de la vie publique.

²⁴ Article L.O. 146-1 du code électoral : « *Il est interdit à tout député de commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat.*
« *Cette interdiction n'est pas applicable aux membres des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.* »

Pour toutes ces raisons, la conception française consistant à répondre à un scandale par la création d'une nouvelle incompatibilité a trouvé ses limites. La décision récente du Conseil constitutionnel a même clos la discussion – en cours depuis plusieurs années – sur la compatibilité de la profession d'avocat avec le mandat parlementaire, renouant implicitement avec les traditions de nos régimes parlementaires.

D'où l'intérêt de règles déontologiques. Car il est évident que plus les députés et sénateurs pourront cumuler des activités privées avec leur mandat, plus les occasions de conflits d'intérêts se multiplieront, contrepartie inévitable d'une démocratie ouverte et en phase avec les évolutions de la société.

Le constat n'est pas nouveau : le parlementaire n'est pas un être désincarné, qui, par l'onction du suffrage universel, deviendrait un héraut de la République utilisant un langage abstrait inspiré d'un intérêt général déconnecté des réalités concrètes, économiques et sociales.

Le parlementaire est un homme ou une femme élu au sein d'une circonscription, c'est-à-dire d'un territoire, par des hommes et des femmes qui attendent qu'il ou elle porte leurs voix au niveau de la nation. S'il est censé incarner un intérêt général immanent, il a aussi une histoire personnelle et familiale, il s'inscrit dans un parcours professionnel, il a une sensibilité politique qu'il a portée avec des militants. Il a rencontré des associations, des salariés, des travailleurs indépendants, des chefs d'entreprises et a pour mission de faire entendre ces milliers d'histoires, d'en assurer en quelque sorte une synthèse et, avec ses collègues, de faire en sorte que des différentes sensibilités représentées au Parlement émerge l'expression de la volonté générale. Cette volonté générale se dégage du débat parlementaire, même si par ailleurs la France, contrairement à certains pays étrangers ou au Parlement européen, peine à développer une culture du compromis. Il reste que les parlementaires ne sont pas seulement la voix de leur parti. Chacun d'entre eux, avec sa sensibilité propre, incarne la volonté générale. Tel est l'esprit dans lequel est conçue la démocratie représentative au fondement de la République.

Sur ces bases, il serait erroné, voire dangereux pour la démocratie, de faire du parlementaire un être sans passé et sans attache, car le député ne part pas de rien et il est amené, dans les délibérations de l'Assemblée, à faire valoir un point de vue influencé tant par son appartenance politique que par sa personnalité et son expérience vécue. Et toutes les incompatibilités ne viendront pas à bout de cet ancrage personnel et professionnel.

Ancrage personnel d'abord : déjà sous la III^{ème} République, à la suite du scandale des décorations, toute la France chantait « *ah, quel malheur d'avoir un gendre !* ». C'est ce scandale impliquant Daniel Wilson, député et gendre du Président de la République, Jules Grévy, qui conduisit à la création d'une incrimination pénale du trafic d'influence.

Plus récemment, c'est la remise d'une légion d'honneur ayant suscité la controverse qui amena le Premier ministre en septembre 2010 à adresser aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat un courrier leur annonçant la mise en place d'une commission chargée de réfléchir aux questions de déontologie – commission qui fut présidée par Jean-Marc Sauvé vice-président du Conseil d'État²⁵, tout en laissant aux deux assemblées le soin de mener cette réflexion en leur sein pour ce qui relève de la déontologie parlementaire.

Comme on le voit, les incompatibilités n'épuisent pas la question des conflits d'intérêts. Ces conflits, pour les responsables politiques comme pour n'importe quel citoyen ou professionnel, peuvent naître d'un entourage familial, d'un environnement professionnel,

²⁵ Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, rapport remis au Président de la République le 26 janvier 2011.

d'une carrière présente ou passée, d'un intérêt financier... S'agissant de la représentation élue de la nation, les liens d'intérêts entretenus par les élus – et on notera bien qu'il n'est pas ici question de conflits d'intérêts – ne peuvent être pris en compte dans la loi sans porter une atteinte excessive à l'exercice du mandat parlementaire. Le parlementaire peut donc se trouver face à des sollicitations ou à des situations qui requièrent sa vigilance. C'est la raison pour laquelle, à un texte contraignant qui n'embrasserait pas toutes les facettes du mandat parlementaire, a été préféré un droit souple, c'est-à-dire un code de déontologie qui laisse une marge d'appréciation, fait appel à la discussion et permet de donner au cas par cas les réponses paraissant les mieux appropriées.

B. – Les enjeux renouvelés de la vie politique

C'est une constatation qui fait figure de lieu commun : le développement des médias en ligne, l'existence de chaînes d'information en continu et l'omniprésence des réseaux sociaux placent les élus sous surveillance de la société civile, bien davantage que n'importe quel représentant de tout autre corps de métier. Il n'y a plus une seule source d'information, mais des multitudes qui interagissent entre elles. L'information va vite, est reprise à l'infini, complétée, discutée, commentée... parfois déformée et pas toujours vérifiée lorsqu'elle est rendue publique. Or la déflagration peut aller vite et la révélation d'une information – vraie, fausse ou déformée – peut conduire à entacher l'image d'une Assemblée tout entière.

L'Assemblée nationale a pris la mesure de cette mutation médiatique. Son site Internet, avec celui du Sénat, est désormais l'un des plus informatifs et complets au monde au regard des sites des autres Parlements. L'internaute a accès à toutes les informations, y compris celles qui ont longtemps été considérées comme confidentielles : le niveau des indemnités, l'usage de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), le crédit collaborateur... Parallèlement, les travaux de l'Assemblée se sont ouverts sur l'extérieur, par le biais notamment de la chaîne parlementaire LCP-AN et par la retransmission des réunions en commission. Les Français ont toutes les raisons, s'ils le souhaitent, de connaître et de mieux comprendre la vie parlementaire et les enjeux qu'elle recouvre.

Cette transparence est une excellente chose. On ne reviendra de toutes les façons pas en arrière. Et c'est à l'honneur de l'Assemblée nationale d'avoir anticipé cette demande de l'opinion, en permettant depuis ces dernières années au public de pénétrer dans tous ses arcanes. Cette transparence, loin d'alléger la tâche des élus, la rend plus exigeante. Car, dès lors que ceux qui accèdent aux informations sur Internet n'ont pas la possibilité ou ne prennent pas la peine de chercher à les comprendre et à les intégrer, la transparence se traduit par des exigences de rendu-compte permanent et parfois de mises en cause. Combien de fois la Déontologie n'a-t-elle eu l'occasion de renvoyer au site Internet de l'Assemblée nationale pour indiquer à ses interlocuteurs, journalistes ou autres, que les réponses à leurs interrogations ou à leurs soupçons, étaient apportées par les données publiées sur ce site !

Parallèlement à cette exposition médiatique, le travail parlementaire a changé. Le parlementaire est désormais placé au centre de nombreux flux d'informations, face à une multiplicité d'acteurs amenés à intervenir devant la représentation nationale. Ainsi, la présence de « représentants d'intérêts », c'est-à-dire des lobbys, portant la voix de la société civile ou du monde économique et social, est désormais incontournable dans les locaux de l'Assemblée nationale.

Le rapport de M. Christophe Sirugue²⁶, vice-président chargé d'une réflexion sur le lobbying à l'Assemblée nationale, est à cet égard éclairant : « *les groupes d'intérêts sont d'abord un moyen pour le législateur d'obtenir des informations sur la manière dont la loi est appliquée et sur les moyens de l'améliorer. Dans un monde de plus en plus technique et complexe, les parlementaires souhaitent sortir du tête-à-tête avec l'exécutif et multiplier leurs sources d'informations. [...] L'activité des groupes d'intérêts est ainsi nécessaire pour permettre au décideur public de mieux connaître les attentes de la société civile. Le législateur ne peut plus agir en « vase clos » : il doit être à l'écoute des forces vives du pays et légiférer en connaissance de cause.*

Certes, les informations délivrées par ces représentants d'intérêts sont, par nature, orientées puisqu'elles défendent un objectif particulier. Mais il revient au parlementaire de faire le tri entre les données qui lui sont transmises et de les confronter à d'autres pour en vérifier la véracité et la cohérence. »

Non seulement les lobbys sont légitimes dans leur rôle d'information des parlementaires et quand ils cherchent à les convaincre de l'intérêt de leurs causes, mais parallèlement les parlementaires ont un besoin criant de cette diversité de sources d'informations et d'opinions qui passe par le lobbying. Cette pratique s'est professionnalisée en France, quoiqu'avec un temps de retard par rapport à l'étranger. Pendant très longtemps en effet, l'importance du secteur public avait pour conséquence que le premier lobby dans notre pays était l'État lui-même à travers ses grandes entreprises. Les temps ont changé et la mondialisation a amené avec elle une mise en concurrence acharnée entre pays et entre acteurs économiques, la constitution de forces sociales et politiques et de lobbys internationaux, que ce soit dans le domaine industriel, environnemental, de la consommation, ou des services. Les groupes d'intérêts peuvent être des entreprises, des syndicats, des associations, des ONG, voire des États et concerner des causes touchant à des intérêts économiques et financiers ou non, comme c'est le cas des organisations de défense des droits de l'homme par exemple. Tous ces acteurs sont des interlocuteurs des décideurs politiques. Ces derniers, en France, doivent en outre souvent conjuguer intérêt général national et intérêt général européen du fait de l'importance croissante – et encore trop méconnue dans notre pays – de l'échelon européen comme niveau de la résolution de beaucoup des problèmes du temps présent.

L'action de lobbying passe par la transmission d'argumentaires par écrit ou lors d'auditions, mais également par des démarches visant à convaincre dans le cadre plus informel de rencontres conviviales autour de repas ou à l'occasion d'invitations à des manifestations ou à des colloques. Ces nouveaux modes de communication, qui ne sont pas en soi répréhensibles, nécessitent d'être encadrés par des règles déontologiques de manière à éviter tout autant les dérives, dont le risque ne peut être exclu, que les procès d'intention, toujours possibles.

L'apparition de ces règles est allée de pair avec la mise en place de codes de déontologie, chartes éthiques ou règles de bonne conduite, assortis bien souvent de la création de la fonction de responsable éthique ou de déontologue. L'intégration de dispositifs déontologiques et éthiques dans le secteur public et privé, dans les entreprises comme dans les services publics ou la recherche, notamment, s'est faite à une vitesse accélérée. Le Parlement français ne pouvait rester à l'écart de ce mouvement de fond.

²⁶ Rapport présenté par M. Christophe Sirugue, Président de la Délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études au nom du groupe de travail sur les lobbys à l'Assemblée nationale (<http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport.asp>).

III. – Un mouvement général en faveur de l’instauration de règles déontologiques

A. – Les règles déontologiques dans l’ensemble de la vie économique, sociale, administrative et politique

L’instauration de règles de déontologie a peu à peu gagné la sphère économique. De grandes entreprises ont mis en place une fonction de déontologue en leur sein, dont le titulaire est chargé de réfléchir et de conseiller sur l’orientation générale de l’entreprise et sur les pratiques individuelles. Le Déontologue s’y prononce par exemple sur les réponses à donner à certaines invitations (à des voyages ou autres), sur la réception de certains cadeaux, sur l’organisation de colloques cofinancés par l’entreprise, sur la nature des liens avec certains États, sur les relations internes à l’entreprise... toutes pratiques qui, soit n’étaient pas encadrées, soit relevaient pour certaines du responsable chargé de la communication.

Le groupe de travail mis en place par le Bureau de l’Assemblée nationale, en octobre 2010, dont les conclusions donnèrent naissance à la décision du Bureau du 6 avril 2011, procéda ainsi à l’audition de M. Jacques Fournier, responsable de la qualité, de l’indépendance et de la gestion de risques pour *Ernst and Young France*. Le secteur de l’audit a connu lui aussi ses scandales au moment notamment de l’affaire Enron qui s’est soldée en 2002 par la disparition de la maison Andersen, l’un des « *Big Five* », avec ses 85 000 salariés. Ce domaine très particulier de l’audit exige désormais des procédures précises afin d’éviter tout risque de conflit d’intérêts pour les auditeurs qui sont astreints à des obligations déclaratives ainsi qu’à des règles de déport²⁷.

La Déontologue a également eu l’occasion de rencontrer le directeur « éthique et responsabilité » d’un grand groupe dans le secteur de la défense. Dans cette entreprise travaillant dans ce secteur très sensible, il a pour charge de veiller à l’éthique de l’ensemble des salariés de l’entreprise, dans les relations avec les clients, avec les fournisseurs ou dans les démarches de lobbying auprès des pouvoirs publics, et d’appliquer ce faisant le code éthique adopté par l’entreprise en mai 2011. Ce type d’exemple pourrait être multiplié, l’adoption d’un code ou d’une charte éthique étant conçue aujourd’hui comme le corollaire de la responsabilité sociale ou sociétale de l’entreprise (RSE).

Cette démarche éthique et de responsabilité sociale vise à intégrer les impacts sociaux, environnementaux et économiques des activités des entreprises²⁸. Elle n’est pas propre aux grands groupes. Même si elle est souvent moins formalisée, elle est celle également des PME, fabricants, en tant que sous-traitants ou non, exportateurs...

Il s’agit d’un mouvement international. Ainsi, la création en 2000, du Pacte Mondial (*Global Compact*) au sein des Nations Unies, a pour vocation de rassembler les entreprises autour de dix principes universellement acceptés touchant les droits de l’homme, les normes du travail, l’environnement et la lutte contre la corruption. Au 1^{er} septembre 2013, 850 entreprises françaises ont adhéré au Pacte mondial, faisant de la France le deuxième réseau mondial en nombre d’adhérents « entreprise » de plus de dix salariés. Au-delà de l’entreprise elle-même, un nombre croissant de professions et d’organisations se dote d’outils déontologiques. Ceux-ci sont de tradition dans les professions réglementées, comme celles

²⁷ L’actualité récente montre que le secteur privé n’est pas épargné par les conflits d’intérêts ; ainsi la presse américaine a révélé que la SEC (l’autorité américaine des marchés) était en train d’enquêter sur des soupçons de favoritisme pesant sur la banque JP Morgan, à la suite du recrutement, sous des pseudonymes d’enfants de dignitaires chinois, dans le but d’assurer sa présence sur les marchés asiatiques en obtenant d’importants contrats avec des entreprises d’État. Voir notamment : <http://www.nytimes.com/interactive/2013/11/14/business/dealbook/JPMorgan-and-the-Wen-Family.html>.

²⁸ Voir le rapport de Lydia Brovelli, Xavier Drago et Éric Molinié sur le renforcement de la RSE remis au Gouvernement en juin 2013 : <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/15202.pdf>.

des architectes (1993), des avocats (décret de 2005), des experts comptables (2007), des médecins (dernières modifications en 2012), ou des commissaires aux comptes (dernières modifications en 2010). Dans ces professions, les codes de déontologie sont mentionnés dans des lois et sont en général approuvés par décret. Ils ne relèvent plus du droit souple, mais de la réglementation. Dans les métiers non organisés en ordres professionnels comme par exemple les analystes financiers (dernières modifications du code de déontologie en 2008) ou dans les syndicats professionnels (codes du LEEM ou syndicat des entreprises du médicament, de l'AFEP/MEDEF...), de tels codes résultent d'initiatives volontaires et n'ont pas valeur juridique obligatoire. Ils n'en ont pas moins un réel d'impact de par la publicité qui leur est donnée sur Internet.

Tout autant que les élus, les journalistes sont exposés aux conflits d'intérêts d'autant plus difficiles à gérer qu'ils sont astreints à un devoir d'indépendance, vis-à-vis des propriétaires de leur journal ou autre média, vis-à-vis des annonceurs, et vis-à-vis de ceux sur lesquels portent les informations qu'ils ont pour mission de livrer au public. Leur devoir d'intégrité et d'honnêteté dans la délivrance de l'information est inhérent à leur responsabilité sociale. Chacun sait qu'une information ne serait-ce que biaisée peut causer un préjudice irréparable aux personnes concernées comme à la société tout entière. C'est la raison pour laquelle la réflexion déontologique est ancienne dans la profession – la première Charte éthique professionnelle y date de 1918²⁹ et par exemple, les journalistes de la presse quotidienne régionale ont adopté en 1996 des règles et usages déontologiques. Toutefois, cette réflexion n'a pas pu aboutir à unifier la profession à cet égard, faute d'un mécanisme déontologique opérationnel. La création d'une instance déontologique pour la presse, qui fait débat depuis plus de cent ans, pourrait finalement voir le jour, à l'instar de ce qui est le cas dans d'autres professions et dans l'entreprise. Un projet en ce sens, inspiré par près d'une centaine de modèles étrangers, dont une vingtaine au sein de l'Union européenne, est aujourd'hui porté par l'*Association de préfiguration d'un conseil de presse en France*, présidée par M. Yves Agnès, reçu par la Déontologue. Dans le respect de la liberté de la presse, l'ambition est de créer une instance de recueil des avis du public et de médiation, composée de manière tripartite (éditeurs, journalistes, société civile). Il existe des médiateurs dans certains organes de presse, mais pas pour l'ensemble de la profession. Cet exemple est intéressant, car il montre qu'un code de déontologie peut n'avoir qu'une portée limitée si ses principes ne peuvent être rendus effectifs par l'intervention d'une instance chargée de veiller à son respect.

La déontologie est également au centre de dispositions législatives très emblématiques, telles que la loi Kouchner sur les droits des malades, en 2002³⁰, ou la loi Bertrand du 19 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament, qui, mise en œuvre par le décret du 22 mai 2013³¹, prévoit l'obligation pour les professionnels de santé de déclarer tout avantage d'une valeur supérieure à dix euros (contre 150 € pour les députés français et européens).

Cette exigence de règles déontologiques formelles progresse aussi dans les administrations, sous la pression – notamment, mais pas seulement – des associations d'usagers : ainsi, la police s'est-elle dotée d'un code de déontologie, en 2001. Le ministère des Affaires étrangères a créé un comité d'éthique en 2006 et s'est doté également d'un très intéressant guide de déontologie en 2011.

²⁹ <http://www.snj.fr/spip.php?rubrique57>

³⁰ Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

³¹ Loi n° 2001-2012 du 29 décembre 2012 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé et décret n° 2013-414 du 21 mai 2013 relatif à la transparence des avantages accordés par les entreprises produisant ou commercialisant des produits à finalité sanitaire et cosmétique destinés à l'homme.

La déontologie, qui ne relève pas de l'interdiction, mais bien de l'incitation au respect de bonnes pratiques, a longtemps été ignorée par la doctrine juridique, voire critiquée, excepté peut-être dans le domaine de la biomédecine, pour des raisons que l'on comprend. Ainsi, dans ses deux rapports annuels, en 1991 et 2006, le Conseil d'État fustige le recours à des normes incertaines, ce « droit mou » peu respectueux du principe de la hiérarchie des normes. Signe de l'évolution des conceptions, le rapport annuel thématique du Conseil d'État pour 2013³², entièrement consacré au « droit souple », revient sur cette appréciation pour, à l'inverse, faire l'éloge de ces nouvelles normes. Pour M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État, « *il n'existe aucune contradiction entre la reconnaissance du droit souple ainsi que son expansion, et une meilleure qualité du droit. En donnant un plus grand pouvoir d'initiative aux acteurs, et au-delà plus de responsabilités, le droit souple contribue à oxygéner notre ordre juridique* ».

C'est bien comme cela que le Bureau a conçu, en 2011, le code de déontologie applicable aux députés : une « oxygénation » permettant de rénover les pratiques politiques, en bannissant celles qui ne sont plus acceptables, afin d'établir dans la durée une relation de confiance avec les citoyens, et en sécurisant par là même l'exercice du mandat parlementaire.

Cette démarche s'est donc inspirée de multiples exemples en cours ; elle s'est également appuyée sur l'expérience de Parlements étrangers.

B. – Les règles déontologiques dans les Parlements étrangers

La décision du Bureau du 6 avril 2011, pour innovante qu'elle ait été dans l'histoire politique française, s'est inspirée des expériences en cours dans les Parlements étrangers et au Parlement européen.

On trouvera en annexe un tableau récapitulant les différents systèmes existant dans les grandes démocraties européennes, ainsi qu'au Canada et aux États-Unis³³. Dans tous ces pays, ont été instaurées des règles déontologiques, assorties d'une déclaration d'intérêts, voire de patrimoine, cette dernière n'étant généralement pas rendue publique à l'exception notable de l'Italie et, exemple plus récent, de la Roumanie.

Les dispositifs diffèrent surtout en ce qui concerne la nature de l'organe chargé de contrôler le respect de ces règles. Relevant de la seule autorité du Président du Bundestag ou du Bundesrat en Allemagne, l'organe de contrôle prend la forme d'un comité constitué par des pairs aux États-Unis ainsi qu'au Parlement européen. Le modèle du déontologue tel que la fonction a été instituée à l'Assemblée nationale n'existe, semble-t-il, qu'au Royaume-Uni, au Canada et au Québec.

Au Royaume-Uni, la mise en place d'un Déontologue à la Chambre des Communes et à la Chambre des Lords – appelé *Parliamentary Commissioner for Standards* – qui est une personnalité extérieure aux assemblées - se double d'un *Standards and Privileges Committee* composé de parlementaires auxquels, à la Chambre des Communes, sont maintenant adjointes deux personnalités qualifiées (*lay members*). Le Déontologue doit en référer au Comité pour toute demande d'investigation approfondie et c'est le Comité qui, en cas d'infraction aux règles déontologiques, propose *in fine* à la Chambre une échelle de sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension de l'élu pour plusieurs années.

³² Rapport annuel thématique du Conseil d'État pour 2013, *Le droit souple*.

³³ Un tableau synoptique sur les différents dispositifs mis en œuvre figure en annexe n° 9, de même que des fiches détaillées pour les pays dans lesquels la Déontologue s'est rendue en mission : Grande-Bretagne et Parlement européen.

Depuis 2007, le Canada a adopté la loi sur les conflits d'intérêts (LCI) qui prévoit la nomination d'un Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Le Commissaire est compétent à la fois pour donner, à titre confidentiel, des avis sur les obligations imposées par la LCI (telles que l'obligation de déport ou de déclaration publique) ainsi que pour examiner tous cas d'infraction qu'auraient pu commettre des titulaires ou ex-titulaires de charge publique. Les parlementaires lui remettent une déclaration de patrimoine et d'intérêts dont seul le sommaire des rubriques est rendu public.

Le même dispositif a été repris à l'Assemblée nationale du Québec, avec la nomination, en 2011, du premier Commissaire à l'éthique et à la déontologie.

Le Luxembourg est également, par exemple, en pleine réflexion sur la mise en place d'un code de déontologie pour les députés. S'inspirant du code de déontologie du Parlement européen, le nouveau dispositif aurait pour objet de rendre obligatoire une déclaration d'intérêts, assortie d'une déclaration pour les cadeaux. En cas de conflit potentiel, les députés se feraient assister par un comité consultatif composé de parlementaires.

IV. – Décision du Bureau du 6 avril 2011 et déontologie à l'Assemblée nationale

A. – La genèse de la décision

Par courrier en date du 8 septembre 2010, le Premier ministre, M. François Fillon, informait le Président de l'Assemblée nationale qu'à la suite du souhait exprimé par le Président de la République d'un réexamen du cadre déontologique applicable aux responsables publics, une commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique allait être constituée. Présidée par le Vice-président du Conseil d'État, et composée du Premier Président de la Cour des Comptes et d'un ancien Premier Président de la Cour d'appel de Paris, cette commission voyait néanmoins sa compétence limitée à la situation des ministres, des responsables d'établissements publics et d'entreprises publiques et de certains fonctionnaires, à l'exclusion par conséquent des parlementaires

Dans son courrier, le Premier ministre indiquait qu'il revenait en effet aux assemblées de se saisir elles-mêmes de la situation des titulaires de mandats électifs selon la méthode de travail qu'elles jugeraient adaptée.

Dans cette perspective, le Président Bernard Accoyer constitua, sous l'égide du Bureau, un groupe de travail chargé de réfléchir aux règles d'éthique ou de prévention des conflits d'intérêts qui pourraient être appliquées aux députés. Composé de deux députés par groupe politique, le groupe de travail fonctionna sous la conduite de deux corapporteurs, M. Jean-Pierre Balligand, député SRC, alors vice-Président de l'Assemblée nationale, et Mme Arlette Grosskost, députée UMP, secrétaire du Bureau³⁴.

Après avoir procédé à de nombreuses auditions, les deux co-rapporteurs présentèrent au Bureau, le 6 avril 2011, les conclusions du groupe de travail, conclusions qui furent alors adoptées à l'unanimité des membres composant le Bureau.

³⁴ Le Sénat, quant à lui, confia cette réflexion à un groupe de travail présidé par M. Jean-Jacques Hiest et composé de M. Alain Anziani, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Pierre-Yves Collombat et Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier et M. Jean-Pierre Vial. Les travaux de ce groupe de travail ont donné lieu, en mai 2011, à un rapport d'information comprenant quarante recommandations relatives à la prévention des conflits d'intérêts pour les parlementaires, s'appuyant sur des comparaisons internationales (rapport n° 518, 2010-2011). Par ailleurs, le Sénat peut s'appuyer, depuis 2009, sur un comité de déontologie parlementaire, comprenant un représentant de chaque groupe politique et compétent pour les questions déontologiques. Présidé par Mme Catherine Tasca, le comité rend des avis sur des situations particulières ou sur des problématiques plus générales relatives à l'éthique parlementaire.

B. – Ses principes

Les propositions du groupe de travail se fondaient sur un triple constat :

– les conflits d'intérêts sont une préoccupation courante dans la plupart des secteurs de la vie sociale et économique. Dès lors, la mise en place de règles déontologiques ne saurait être analysée comme une sorte de contrainte spécifique imposée aux seuls élus ;

– cependant, l'institution parlementaire doit faire l'objet d'une approche particulière. C'est une institution collégiale et délibérative dont le rôle et les modes d'action diffèrent de ceux du pouvoir exécutif ;

– l'approche des conflits d'intérêts réels ou potentiels à l'Assemblée nationale se veut préventive plus que répressive. Il s'agit d'offrir des conseils aux députés pour leur éviter une situation délicate et les protéger de la suspicion.

À partir de ce constat, l'architecture d'un système de prévention des conflits d'intérêts semblait pouvoir s'organiser autour de trois axes : un code de déontologie, énonçant de grands principes que les députés s'engageraient à respecter ; la création de nouvelles obligations déclaratives ; l'institution d'un Déontologue au sein de l'Assemblée nationale.

– L'élaboration d'un code de déontologie

Le code de déontologie³⁵ élaboré par le groupe de travail, et adopté par le Bureau, est un texte sobre et court énonçant des principes généraux que les députés s'engagent à respecter. Ce texte se veut une référence pour chaque député.

Les principes énoncés, très généraux, s'inspirent notamment du *Guide of conduct* mis en œuvre à la Chambre des communes. Ce sont : la primauté de l'intérêt général ; l'indépendance ; l'objectivité, c'est-à-dire le fait d'intervenir dans une situation personnelle uniquement en considération des seuls droits et mérites de la personne concernée ; la responsabilité à l'égard des citoyens ; la probité ; l'exemplarité, concept qui renvoie à celui plus général d'un État exemplaire et illustre l'idée selon laquelle un représentant de la nation est le premier à devoir respecter les valeurs et les règles qu'il contribue lui-même à définir pour le pays.

– La création de nouvelles obligations déclaratives

Ces obligations ont trait principalement au dépôt de la déclaration d'intérêts³⁶, qui est en grande partie une déclaration d'activités professionnelles. Si, en l'attente de la mise en œuvre des lois sur la transparence de la vie publique, elle n'est pas rendue publique, elle est très utile au Déontologue qui peut ainsi vérifier si tel ou tel député, au regard de ses intérêts purement privés, respecte ses devoirs de parlementaire tels qu'énoncés dans le code de déontologie.

La déclaration, établie sur un formulaire arrêté par le Bureau de l'Assemblée nationale, est remplie en début de mandat et mise à jour en cas de modification (acceptation d'une activité nouvelle, après le plus souvent consultation préalable du Déontologue, ou au contraire retrait de cette activité).

³⁵ Cf. texte du code en annexe n° 4.

³⁶ Cf. formulaire de déclaration en annexe n° 3.

Il appartient aux députés de déclarer les activités exercées au cours des cinq dernières années (trois années en ce qui concerne les parlementaires européens), y compris les activités de consultant, ainsi que leurs participations financières au-delà de 15 000 € dans le capital d'une société. Enfin, les députés doivent faire figurer tout autre lien susceptible d'engendrer à leurs yeux, dans leur cas précis, un conflit d'intérêts.

Le groupe de travail avait préconisé de faire figurer dans la déclaration d'intérêts les activités professionnelles de la famille proche (conjoint ou partenaire, ascendants et descendants directs). Le formulaire de déclaration d'intérêts inclut donc une rubrique concernant les activités professionnelles des membres de la famille. Il s'avère que cette demande d'information a été regardée par certains députés comme intrusive, et à la limite contraire selon eux aux principes du droit parlementaire et à la protection de la vie privée. Pour indiscrete qu'elle puisse paraître, cette information est toutefois d'utilité. L'expérience montre en effet que c'est par la famille et les proches que passent en général les conflits d'intérêts, ou en tous les cas les soupçons éveillés dans la presse d'un potentiel conflit d'intérêts. C'est la raison pour laquelle il est fréquent que les règles déontologiques édictées dans certains Parlements étrangers visent la famille de l'élu³⁷.

Le Déontologue ne peut en tout état de cause divulguer le contenu des déclarations sauf à encourir le risque de devoir quitter ses fonctions et d'être poursuivi en application des dispositions du code pénal relatives au secret professionnel³⁸. Il n'y a jamais eu de fuite, les déclarations étant d'ailleurs gardées précieusement dans un coffre hermétique.

S'agissant des cadeaux ou avantages, le groupe de travail s'est inspiré des préconisations du rapport Sauvé, qui prévoyait une déclaration à partir du seuil de 150 €, ce seuil étant lui-même inspiré de celui qui est applicable aux députés européens. Là encore, la déclaration n'est pas publique et est faite uniquement au Déontologue.

Le même principe est retenu pour les voyages à l'invitation de tiers (États étrangers, entreprises, lobbys, etc.) qui doivent faire l'objet d'une déclaration au Déontologue.

– L'institution du Déontologue de l'Assemblée nationale

S'inspirant de ce qui se fait dans d'autres secteurs de la vie sociale et à l'étranger, le groupe de travail préconisait également la création de l'institution d'une fonction de Déontologue. Ce dernier s'est vu doter d'une mission de contrôle, mais surtout d'un rôle de conseil décrit ci-après.

Dès le départ, il a été prévu que le Déontologue serait une personnalité extérieure à l'Assemblée nationale au service de celle-ci mais néanmoins indépendante, sur le modèle des titulaires du poste au Royaume-Uni, au Canada et à Québec. Il a été aussi convenu que l'intéressé devait avoir une bonne connaissance des spécificités de la vie parlementaire.

Le Déontologue est désigné, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale avec l'accord d'au moins un président de groupe de l'opposition, par approbation d'au moins trois-cinquièmes des membres du Bureau, de manière à éviter une approche partisane

³⁷ Ainsi, le Manuel d'éthique du Sénat américain soumet aux mêmes règles les cadeaux reçus par les sénateurs et sont qui sont reçus par leur famille dans la mesure où le sénateur a connaissance de ce dernier et estime qu'il est lié à son mandat parlementaire.

³⁸ Article 226-13 du code pénal : « La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ».

Nommé pour la durée de la législature, il veille au respect du code de déontologie et recueille les déclarations d'intérêts des députés et les autres déclarations imposées par le code. Comme suggéré par le groupe de travail, il rend des avis au cas par cas non publiés, aux députés qui le lui demandent. Sur la base des cas qui lui sont soumis, il en découle que le Déontologue peut dégager des orientations qui synthétisent sur un plan général les avis qu'il a été amené à donner.

Il instruit les réclamations qui lui sont adressées par le Président de l'Assemblée ou le Bureau et, le cas échéant, saisit, de manière non publique, le Président de l'Assemblée afin que le Bureau statue sur un cas litigieux qu'il lui soumet. S'il y a lieu de constater un manquement, le Bureau doit le rendre public après respect d'une procédure contradictoire permettant au député concerné de faire valoir son point de vue.

Cette procédure est particulièrement novatrice dans la mesure où elle n'insère pas la sanction des manquements dans l'échelle des sanctions disciplinaires prévues dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Un tel ajout eût exigé le dépôt d'une proposition de résolution pour modifier le Règlement, ce qui n'était pas l'objectif du groupe de travail. Et ce, d'autant qu'il fallait parvenir très rapidement à un résultat. La publicité du conflit d'intérêts est une forme alternative de sanction. Elle ne relève pas de la répression, mais bien plutôt du principe cher aux Anglo-Saxons du *name and shame* dont l'effet de dissuasion est souvent bien plus efficace qu'une peine hypothétique intervenant plus ou moins tardivement.

Il est également prévu que le Déontologue établisse un rapport d'activité annuel rendu public, dressant un bilan non nominatif de son activité et proposant, le cas échéant, des modifications quant aux obligations à respecter et aux précautions à prendre fondées sur la déontologie.

DEUXIÈME PARTIE : LES COMPÉTENCES GÉNÉRALES DU DÉONTOLOGUE

Au cours de cette première année de mise en œuvre du code de déontologie à l'Assemblée nationale, de nombreux et fructueux contacts ont été noués entre la Déontologue et les députés. **En dehors des 577 déclarations d'intérêts reçues et des déclarations d'actualisation transmises tout au long des mois qui ont suivi**, ce sont ainsi pas moins de **111 députés** qui ont pris l'attache de la Déontologue dans le cadre de leurs obligations déclaratives ou pour solliciter des conseils, donnant lieu à **165 consultations**.

Les échanges qui ont précédé les avis donnés par la Déontologue ont été l'occasion d'abord de rappeler les différentes règles de droit applicables qui, éparées, sont souvent difficiles à identifier, puis d'engager un dialogue ouvert visant à déterminer la meilleure conduite à adopter. Des lettres d'information mensuelles accessibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale ont été rédigées pour offrir aux parlementaires et à leurs collaborateurs des éléments d'interprétation du code de déontologie destinés à les aider dans les situations auxquelles ils sont confrontés. Ces lettres d'information ont aussi pour objet de permettre aux médias et au public de suivre en temps réel les évolutions déontologiques de l'Assemblée nationale.

I. – Le suivi des obligations déclaratives

Outre le respect du code de déontologie, les principales obligations des députés résident dans les trois types de déclaration (d'intérêts, de voyage et de dons et avantages) qu'ils doivent remettre au Déontologue. Au terme d'un an de pratique, le bilan de ces procédures est variable : alors que les déclarations d'intérêts ont, au début du moins, parfois engendré des résistances, elles semblent désormais entièrement entrées dans les mœurs. Il en va de même des déclarations de voyages financés par les tiers. Celles-ci sont de plus en plus nombreuses et dûment assorties des précisions nécessaires à la vérification de ce qu'elles ne soulèvent pas de problèmes déontologiques.

Tel n'est pas le cas pour les déclarations de dons et avantages qui sont rares, malgré la publication d'une lettre d'information à ce sujet. Il est vrai que la plupart des cadeaux offerts aux élus le sont au niveau local (par exemple le traditionnel coffret de bons crus à l'occasion de la fête de Noël), plus que national. Encore qu'il est rituel à l'occasion des voyages à l'invitation d'États étrangers que ceux-ci offrent à leurs invités des présents qui peuvent être relativement onéreux.

Conformément à l'article 3 de la décision du Bureau du 6 avril 2011, la présentation statistique des déclarations des députés ne fait pas état d'éléments relatifs à des cas personnels.

A. – Les déclarations d'intérêts, instrument du dialogue avec les députés

1. Le recueil et l'utilisation des déclarations d'intérêts

Le premier alinéa de l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés **oblige chacun à adresser au Déontologue de l'Assemblée nationale sa déclaration d'intérêts** en disposant que « *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 [...]. » À cette fin, un formulaire est annexé à la décision du Bureau³⁹.

Ce délai n'a pas pu être respecté au début de la XIV^e législature, la Déontologue de l'Assemblée nationale ayant été désignée le 10 octobre 2012. En conséquence, un courrier a été adressé à l'ensemble des parlementaires, le 18 octobre, les invitant à retourner, avant le 30 novembre, leur déclaration d'intérêts. Trois rappels ont été effectués, les 17 et 21 décembre 2012, par courriel, et le 9 janvier 2013 avec l'envoi d'une lettre formelle de relance. À cette date, 65 déclarations étaient toujours manquantes. Une relance effectuée par le Président de l'Assemblée nationale, puis un rappel solennel du Bureau, ont permis de sensibiliser les députés retardataires et d'obtenir **au début du mois de février la totalité des déclarations des députés.**

La nouveauté de cette obligation déclarative peut expliquer une partie de ce retard. Elle s'est conjuguée, dans certains cas, avec une confusion avec la déclaration d'activités adressée au Bureau de l'Assemblée nationale en début de législature concernant des situations posant éventuellement problème au regard des incompatibilités, ou encore avec la déclaration de patrimoine transmise à la Commission pour la transparence financière de la vie politique. De ce fait, des députés ont eu l'impression d'avoir déjà rempli leurs obligations déclaratives. Plusieurs parlementaires ont aussi fait état de leur agacement face à la multiplicité de ces obligations, comprenant mal leur articulation et même leur intérêt respectif. Il est vrai que certaines questions sur les activités professionnelles font doublon d'une déclaration à l'autre. Du fait de cette confusion, certains députés ont fait figurer leurs mandats locaux dans la déclaration d'intérêts, qui n'a pas vocation à les inclure.

Enfin, certaines questions ont pu paraître excessivement intrusives. A notamment suscité, chez certains, de l'irritation la rubrique sur les activités des enfants et des parents, et même une franche exaspération lorsque les premiers étaient encore scolarisés et que les seconds étaient retraités ou décédés. Dans de rares cas, c'est l'ensemble de la procédure qui a été contestée, motivant parfois, dans un premier temps au moins, un refus de réponse.

La Déontologue a présenté, le 30 janvier 2013, devant le Bureau, un premier bilan de la procédure de déclarations d'intérêts, en faisant part du caractère elliptique de certaines des informations transmises. Par exemple, certains députés mentionnaient l'activité de leur conjoint de manière générique (« Directeur ou Directrice de la communication »), sans préciser l'entreprise ou, à tout le moins, le secteur concerné. D'autres indiquaient posséder des participations dans des sociétés, mais sans expliciter l'objet social de ces dernières. Chaque fois que cela s'est avéré nécessaire⁴⁰, la Déontologue a pris l'attache de ces députés pour qu'ils puissent préciser les informations transmises. Chacun a complété sa déclaration d'intérêts par les informations demandées, dans des délais très courts. Dans un cas, un député n'a finalement répondu à la demande de précisions qu'après deux relances et dans un délai de six mois.

Les déclarations d'intérêts sont des documents vivants. L'obligation déclarative ne se résume pas à la transmission d'un document initial. Le deuxième alinéa de l'article 4 de la décision du Bureau précitée fait obligation aux députés, de « *déclarer, dans les mêmes conditions et sans délai, toute modification substantielle de leur situation ou de celle de l'un de leurs ascendants ou descendants directs, de leur conjoint, de leur concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité.* »

Entre janvier et octobre 2013, **une quinzaine de députés ont actualisé leur déclaration**, le plus souvent afin de faire état de l'exercice d'une nouvelle activité ou, plus

³⁹ Cf. annexe n° 3.

⁴⁰ Une dizaine de cas au total.

rarement, afin d'annoncer leur décision d'interrompre l'une d'entre elles. Ces actualisations constituent généralement des moments d'échanges intéressants tant pour le député que pour la Déontologue. Celle-ci a pu mieux comprendre en quoi consistait l'activité envisagée et le député a pu obtenir un conseil lui permettant, selon la nature de cette dernière, de prendre les précautions nécessaires pour éviter tout conflit d'intérêts.

Le conseil était systématiquement donné de prendre en tout état de cause l'attache de la délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député, présidée par Mme Catherine Vautrin, seule compétente pour apprécier la compatibilité entre les activités des députés et le mandat parlementaire. Par ailleurs, dans deux cas, le député a été réorienté vers l'interlocuteur compétent, en l'occurrence la Commission pour la transparence financière de la vie politique, dans la mesure où ces déclarations complémentaires faisaient état de l'évolution de ses revenus ou de son patrimoine sans qu'une nouvelle activité ne soit en cause.

Il est arrivé que la Déontologue prenne connaissance par la presse d'une activité non déclarée. Un contact a alors été établi avec le député pour obtenir les précisions nécessaires à l'accomplissement des obligations déclaratives du député et obtenir la régularisation de sa situation.

Une fois reçues et après, le cas échéant, que les précisions nécessaires ont été apportées, les déclarations d'intérêts ne sont pas simplement « mises au coffre ». Elles constituent **un instrument de travail quotidien pour la Déontologue**, pour conseiller au mieux les députés qui la sollicitent comme pour alerter ceux qui pourraient se trouver en situation de conflit d'intérêts. Pour ne donner qu'un exemple, les déclarations d'intérêts constituent un outil essentiel du suivi des débats parlementaires. Elles permettent de prévenir les députés qui sont susceptibles d'avoir un intérêt personnel ou familial dans le débat considéré afin qu'ils puissent en rendre dûment compte publiquement, sur le fondement de l'article 5 du code de déontologie⁴¹.

2. Les intérêts déclarés par les députés

Sur les 577 déclarations reçues pour les députés siégeant au 10 octobre 2013, **139, soit 24,1 % d'entre elles, ne mentionnent aucun intérêt, à l'exception de l'activité des membres de la famille et 27 sont vides (4,7 %)**, ce qui peut au demeurant conduire à s'interroger sur la volonté, autre que formelle, de leurs auteurs de se soumettre au questionnaire. Cette interrogation n'aura plus lieu d'être soulevée une fois que les déclarations d'intérêts seront rendues publiques en application des lois du 11 octobre 2013.

Les déclarations adressées à la Déontologue ont été comptabilisées de la manière suivante.

Comptabilisation brute des déclarations reçues

	Activité professionnelle en cours	Activité au cours des 5 dernières années	Activités de consultant	Participation à des organes dirigeants	Participations financières	Autres liens
Rubrique vide	421	286	548	310	509	551
	73%	49,6%	95,0%	53,7%	88,2%	95,5%
Rubrique renseignée	156	291	29	267	68	26
	27%	50,4%	5,0%	46,3%	11,8%	4,5%

⁴¹ Cf. *infra* III de la troisième partie.

421 députés (soit 73 % d'entre eux) ne font état d'aucune activité professionnelle. 156, en revanche, en déclarent une. Il faut néanmoins soustraire de ce chiffre les mandats locaux ou nationaux, qui sont mentionnés dans 33 déclarations et les « retraites » ou « préretraites » qui figurent dans 25 autres.

98 députés déclarent donc une activité en parallèle de leur mandat parlementaire, parmi lesquels 21 ont des fonctions d'enseignement ou de recherche, souvent exercées uniquement quelques heures par semaine, ou ont écrit un ouvrage. Si l'on excepte ces dernières activités d'ordre intellectuel, les activités déclarées se répartissent comme suit.

Répartition des activités déclarées

Avocat	Médecin/ pharmacien	Agriculteur	Chef d'entreprise	Consultant/ conseil	Fonctions de direction et de conseil dans des entreprises privées	Artisan- commerçant	Agent d'assurance	Architecte
23	15	10	11	7	6	5	2	1

Activités déclarées dans la rubrique « Activités professionnelles exercées actuellement donnant lieu à rémunération ». NB : certains députés déclarent plusieurs activités.

Les députés qui déclarent une activité d'avocat sont ceux qui sont en exercice, à l'exclusion de ceux qui se sont omis du barreau au début ou au cours de leur mandat⁴². Cinq députés signalent se trouver dans cette dernière situation. Par ailleurs, des députés déclarent des activités plus ponctuelles, telles que la participation à des conférences rémunérées, en France ou à l'étranger.

286 députés ne font état d'aucune activité **au cours des cinq dernières années** (49,6 %), contre 291 qui mentionnent une telle activité (50,4 %). Peu de ces anciennes activités peuvent constituer des sources potentielles de conflits d'intérêts, la grande majorité d'entre elles consistant en une activité publique ou privée sans lien avec les responsabilités parlementaires.

Cette rubrique est cependant utile dans la mesure où elle permet de mieux comprendre les intérêts actuellement détenus par le député. Par exemple, dans quelques cas, le parlementaire occupe des fonctions de conseil auprès de la direction d'une société dont il était antérieurement le président-directeur-général. D'autres députés exerçaient des fonctions de chargé des relations publiques dans de grandes entreprises (audiovisuel, tabac, grande distribution...).

Vingt-neuf députés, soit un sur vingt, déclare une **activité de conseil**, qu'elle soit en cours ou qu'elle ait été exercée au cours des cinq dernières années.

Répartition des activités de conseil

Activité actuelle	15	52 %
Activité de conseil exercée dans le cadre de la profession d'avocat	4	14 %
Activité passée	10	34 %
Total	29	100 %

NB : Le nombre de députés ayant indiqué exercer une activité de conseil est supérieur à celui de ceux qui ont déclaré cette activité dans la rubrique concernant les « activités actuelles », certains ayant préféré n'indiquer cette activité que dans la rubrique spécifique.

⁴² Prévue à l'article 105 du décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, l'omission du tableau de l'ordre des avocats peut être demandée lorsque, par l'acceptation d'activités étrangères au barreau, l'avocat est empêché d'exercer réellement sa profession.

S'agissant des quinze députés qui exercent actuellement une activité de conseil, cette dernière est en général pratiquée à leur compte et plus rarement pour le compte d'une entreprise. Elle peut alors prendre la forme d'un emploi à temps partiel (par exemple un jour par semaine) auprès de la direction de l'entreprise en question. Les secteurs concernés par les activités de conseil sont très divers, allant des assurances au sport, en passant par la formation, les relations sociales ou l'urbanisme.

Si 267 parlementaires déclarent participer à un **organe dirigeant d'un organisme public, privé ou d'une société**, soit presque la moitié d'entre eux, la plupart y siègent, en fait, au titre de leurs fonctions électives locales (163)⁴³ ou parlementaires (13)⁴⁴. Il faut également exclure les députés qui déclarent des responsabilités politiques ou publiques telles que responsable ou trésorier de parti politique (4). Si l'on ne tient pas compte de ces activités, 87 députés déclarent participer à au moins un organe dirigeant.

Participation à un organe dirigeant d'un organisme public, privé ou d'une société, hors fonctions locales ou liées au mandat parlementaire

Association	Fondation	Société professionnelle (SCP, groupement agricole...)	Société civile immobilière familiale	Autre organisme privé
33	2	16	7	31

Si certaines fonctions associatives peuvent engendrer un lien d'intérêt (par exemple la participation au comité directeur d'une grande fédération sportive), la participation aux organes dirigeants de sociétés privées, de coopératives ou de mutuelles dans le secteur de l'assurance, est assurément celle qui y est le plus propre. 31 députés exercent (23 d'entre eux) ou ont exercé (pour 8 députés) de telles activités. S'agissant des grands groupes, les domaines d'activité des sociétés mentionnées par les députés sont très divers (luxe, banque, assurances, énergie, immobilier...).

Participation à un organe dirigeant d'une structure privée

	PDG ou membre des organes dirigeants d'une société privée	Membre des organes dirigeants d'une société publique	Direction de nombreuses sociétés (immobilières, SARL,...)	Direction d'une SARL	Direction d'une société de conseil	Autres (coopérative, mutuelles...)
Fonction actuelle	9	2	4	4	2	2
Fonction passée	2	1	0	2	1	2

S'agissant des **participations financières** directes et actuelles dans le capital d'une société, seules celles qui sont supérieures à 15 000 € doivent être déclarées, accompagnées, le cas échéant, du domaine d'activité de la société concernée. 68 députés, soit seulement 12 % d'entre eux, signalent de telles participations.

Encore faut-il préciser qu'une grande partie recouvre en fait des participations dans des structures familiales telles que des sociétés civiles immobilières (16), des entreprises familiales (9) ou dans des sociétés à vocation professionnelle (11), ce qui ne répond pas exactement à l'objectif de la demande d'information sur ce point. Huit députés mentionnent la

⁴³ Il s'agit notamment de la présidence de sociétés d'économie mixte locales, d'offices publics HLM, d'offices du tourisme...

⁴⁴ On appelle organismes extraparlamentaires l'ensemble des instances où des députés sont désignés par l'Assemblée nationale, telles que des autorités administratives indépendantes (CNIL, CSA...), des établissements publics (conseil d'administration de France télévision...) ou des organes à caractère consultatif placés auprès du Gouvernement ou d'un ministre (Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes...).

détention d'un plan d'épargne en actions (PEA) ou d'un plan d'épargne de groupe dont la valeur totale est supérieure à 15 000 €. Pour ce qui est de la participation au financement de l'économie, par la détention d'actions d'une même entreprise d'un montant supérieur à 15 000 €, douze députés mentionnent de telles participations, avec le nom des sociétés concernées.

Enfin, treize députés font état de participations souvent majoritaires dans des entreprises qu'ils ont créées, sans que, en général, le montant de la capitalisation ne soit expressément indiqué. Les indications fournies à la Déontologue sont très variables, certains se contentant d'une simple mention de l'entreprise concernée quand d'autres fournissent un relevé exhaustif de leurs participations.

Une rubrique du formulaire de déclaration d'intérêts était ménagée afin que les députés puissent indiquer les « *autres liens susceptibles de faire naître des conflits d'intérêts* ». Cette rubrique est très peu souvent remplie (26 occurrences, soit moins de 5 % des déclarations). Au surplus, il s'avère que les informations qui y sont contenues auraient dû relever pour la plupart d'une autre rubrique de la déclaration, puisqu'elles concernent des fonctions locales (six cas), des activités associatives, universitaires ou politiques (trésorier d'un parti politique, par exemple) dans neuf déclarations ou des fonctions au sein de sociétés (quatre cas). Deux députés y indiquent ne plus exercer la profession d'avocat, à la suite d'une omission du barreau et deux autres précisent envisager de débiter une activité de conseil, intention qui n'a pas été suivie d'effet et qui d'ailleurs au regard du code électoral n'aurait pu l'être⁴⁵.

Les **intérêts des proches** (conjoint, concubin, partenaire de pacte civil de solidarité, enfants et parents) devaient également être déclarés. Alors qu'il s'agit du champ qui a suscité le plus de réactions négatives, son existence étant parfois vécue comme une intrusion dans la vie privée, c'est finalement celui qui a été le plus complètement rempli.

Activités professionnelles des membres de la famille			
	Conjoint	Enfants	Parents
Rubrique vide ⁴⁶	153	221	265
	26,5%	38,3%	45,9%
Rubrique renseignée	424	356	312
	73,5%	61,7%	54,1%

La plupart des réponses recueillies – plus des deux-tiers – font état de la retraite ou du décès des parents. Mais des fonctions dirigeantes ou de conseil exercées par un membre de la famille au sein de grands groupes privés ont été signalées à plusieurs reprises, avec l'indication des secteurs concernés (banque, énergie...).

B. – La déclaration des voyages, une pratique entrée dans les mœurs parlementaires

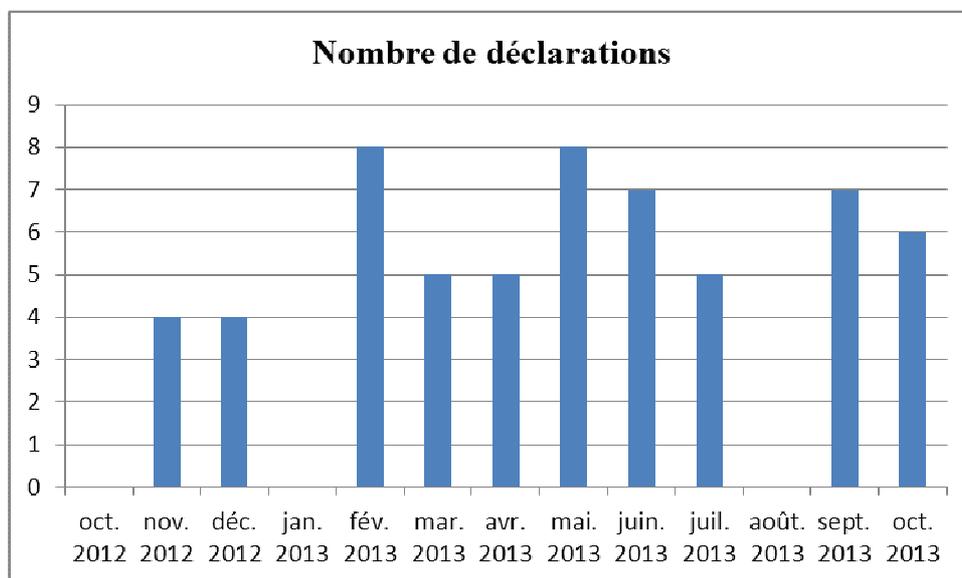
Le quatrième alinéa de l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 fait obligation aux députés de « *déclarer au Déontologue de l'Assemblée nationale tout voyage accompli à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne physique ou morale.* » À deux reprises, des précisions ont été données aux députés afin de circonscrire les voyages qui

⁴⁵ En tout état de cause, l'article L.O. 146-1 du code électoral interdit à un député de commencer une activité de conseil qu'il ne possédait pas au début de son mandat.

⁴⁶ La rubrique peut être vide parce qu'elle n'a pas lieu d'être renseignée, la question de l'activité professionnelle des ascendants ou des descendants ne se posant pas du fait de l'âge des intéressés ou des décès ; néanmoins, aucun contrôle ne peut être effectué. Parfois, des compléments d'information ont été demandés par la Déontologue. Cf *supra*, 1 du présent III.

doivent faire l'objet d'une déclaration et de définir les modalités de cette dernière⁴⁷ (déclaration préalable, envoi du programme...). Elles sont aujourd'hui reprises dans le guide établi à l'attention des députés qui est joint au présent rapport.

Cette obligation déclarative a largement trouvé à s'appliquer durant la première année de son entrée en vigueur puisque **cinquante-neuf déclarations** ont été adressées à la Déontologue par quarante-quatre députés.



Les déclarations ont été effectuées dans la totalité des cas par les députés, à l'exception de l'une d'entre elles, qui a été faite par le secrétaire administratif d'un groupe d'amitié. Le nombre des déclarations effectuées ne préjuge pas du nombre de députés ayant effectivement participé au voyage, dans la mesure où certaines déclarations ont pu être effectuées pour le compte de l'ensemble de la délégation parlementaire, par exemple par le président du groupe d'amitié concerné.

Ces déplacements ont été principalement effectués à l'étranger. Dans la mesure où les députés bénéficient d'une carte de transport sur le réseau ferré français, les déplacements effectués en France n'entrent pas pour la plupart dans le champ de l'obligation déclarative, i.e. lorsque les frais afférents n'étant pas pris en charge par un tiers.

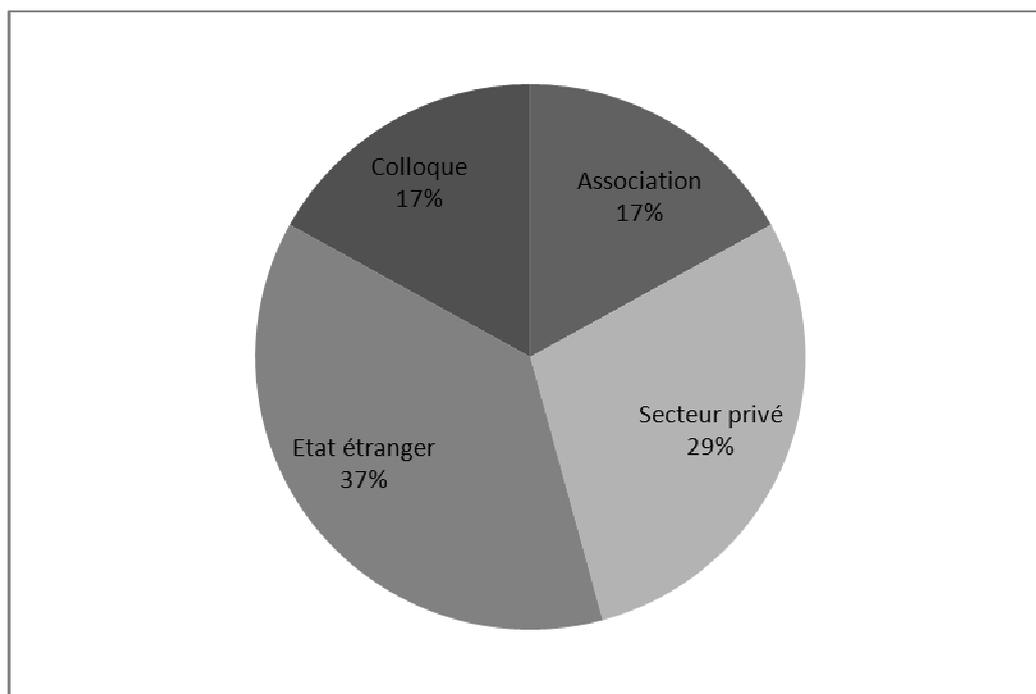
Destination des déplacements déclarés

Déplacements en France	Déplacements à l'étranger	Total
15	44	59
25 %	75 %	100 %

Les principales puissances invitantes des députés sont les États étrangers (37 %), devant les entreprises (29 %), principalement pour la visite de sites de production ou de réalisations à l'étranger, et les associations (17 %), le remboursement des frais exposés pour la participation à des colloques ou à des conférences représentant environ un déplacement déclaré sur six.

⁴⁷ Lettres d'information d'avril 2013 sur les voyages effectués à l'invitation de tiers et d'août 2013 sur les déplacements effectués dans le cadre des groupes d'amitié, qui reprennent notamment les orientations arrêtées par le Bureau le 30 janvier 2013.

Origine des invitations déclarées



Les déplacements effectués dans le cadre d'un groupe d'amitié étant pris en charge par l'Assemblée nationale ou le Parlement du pays concerné ne sont pas concernés par l'obligation déclarative. Pour ce qui est des déplacements effectués à l'invitation d'un État étranger et financés par lui, ils concernent principalement l'Azerbaïdjan (sept déclarations), le Qatar (cinq déclarations), Taïwan (trois déclarations), Bahreïn, Doha, le Kosovo et le Kazakhstan (une déclaration).

Par ailleurs, de nombreux députés ont **pris contact** avec la Déontologue pour obtenir des précisions sur la nature des déplacements à déclarer et les précautions à prendre pour éviter toute suspicion de conflit d'intérêts. Afin de permettre à l'ensemble des députés, comme à toute autre personne intéressée, de prendre connaissance des recommandations adressées par la Déontologue, le guide pratique qui figure à la fin du présent rapport regroupe toutes les indications utiles en matière de voyages financés par un tiers.

Dans plusieurs cas, après ou non un échange avec la Déontologue, des députés **ont estimé devoir renoncer à leur participation** à un déplacement dont le lien avec le mandat parlementaire leur apparaissait trop ténu, ou pour tenir compte, par exemple, du nombre déjà très important de parlementaires dans la délégation invitée, leur présence apparaissant alors moins indispensable pour représenter l'Assemblée nationale.

C. – Les déclarations des dons et avantages, un bilan plus décevant

Le troisième alinéa de l'article 4 de la décision du Bureau, qui prévoit que doit être déclaré « *au Déontologue de l'Assemblée nationale tout don ou avantage d'une valeur supérieure à 150 euros* », a connu une application beaucoup moins importante.

Douze déclarations ont été reçues sur ce fondement entre octobre 2012 et octobre 2013. Elles portent, pour cinq d'entre elles, sur la remise d'un objet (panier garni, carte des musées parisiens, robot-mixeur culinaire, cravate de luxe et casque audio), alors que les sept autres concernent des invitations à déjeuner ou à assister à une manifestation sportive ou culturelle. Il n'est généralement pas fait état du prix du don ou de l'avantage en question, qui n'est le plus souvent du reste pas connu du député, la déclaration étant alors effectuée à titre

de précaution. Les donateurs sont des entreprises privées (ex : invitation d'un grand groupe public dans sa loge du Stade de France) et plus rarement des associations (dans deux cas).

Sur ces douze déclarations, il y a lieu de noter que **cinq ont été effectuées par un même député**, ce qui permet de penser que l'habitude de ces déclarations n'est pas encore très répandue. Si les députés négligent de remplir cette obligation de déclaration, c'est apparemment qu'elle est très mal connue bien qu'elle figure dans le code de déontologie

Ce qui explique pourquoi la lettre d'information, publiée en juillet 2013 sur le site Internet de l'Assemblée nationale au sujet des obligations déclaratives en matière de dons et avantages n'a suscité aucune augmentation des déclarations.

S'agissant des cadeaux d'États étrangers, il n'est bien sûr pas possible de les refuser, car ce geste de courtoisie est usuel dans les relations diplomatiques, et la France ne saurait faire exception de ce point de vue. S'agissant des cadeaux d'entreprises, devenus très rares, les refuser – en l'absence de règles interdisant de les accepter – pourrait apparaître comme suspectant une arrière-pensée de la part du donateur. Ce qui serait de mauvais aloi. Un refus se conçoit et même s'impose déontologiquement en revanche si le cadeau est somptuaire.

Au Parlement européen, tous les cadeaux en deçà de 150 euros doivent être déclarés et sont inscrits dans le registre des cadeaux. Au-delà, ils sont remis à l'administration du Parlement. L'enregistrement des cadeaux à la Chambre des Communes est obligatoire pour ceux représentant au moins 1% de la rémunération du député – à savoir 590 livres. Au Sénat américain, les cadeaux d'entreprise de plus de 50 dollars doivent être refusés de même que ceux provenant d'États étrangers de plus de 100 dollars. Au Canada, les cadeaux de plus de 500 dollars par an doivent être déclarés au Déontologue. Enfin, ce seuil est de 200 dollars à l'Assemblée du Québec.

La notion de registre de cadeaux est dans ces assemblées rentrée dans les mœurs. La déclaration en vue de l'inscription dans le registre est vécue moins comme une contrainte que comme une protection et le témoignage que l'avantage a été proposé au député sur un simple plan de convivialité. Ce qui devrait valoir également à l'Assemblée nationale.

II. – Une mission d'écoute et de conseil

La décision du Bureau du 6 avril 2011 confie au Déontologue le soin de recevoir et contrôler les déclarations des députés, qu'il s'agisse de la déclaration initiale d'intérêts ou des déclarations complémentaires induites par les voyages, invitations ou présents de plus de 150 €.

Mais le rôle du Déontologue ne s'arrête pas là. En prévoyant, à l'article 3 qu'il « *peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des principes énoncés par le code de déontologie* », la décision a amené le Déontologue à jouer le rôle de conseiller, voire de confident, dans des situations où les parlementaires peuvent se sentir démunis et expriment le souhait de se conformer strictement aux règles nouvelles.

A. – La complexité du mandat parlementaire

Là réside toute la difficulté de la mission : le Déontologue ne saurait jouer le rôle de *spin doctor*, pour reprendre un terme à la mode, ou de conseiller politique. Il n'a pas non plus la légitimité pour se placer au même niveau que le parlementaire qui le consulte.

Pour autant, la fonction de Déontologue paraît véritablement répondre à un besoin : les sollicitations des députés auprès de la Déontologue s'inscrivent dans un contexte où il leur faut à la fois être rassurés sur leur pratique en prenant les précautions nécessaires et ainsi se prémunir contre toute mise en cause, médiatique ou politique.

Il faut reconnaître que le monde dans lequel la classe politique évolue est complexe. D'abord, la société civile est prompte à imputer au pouvoir politique les difficultés auxquelles elle est confrontée ou les frustrations qui peuvent être les siennes à un moment ou un autre. Et cela est parfois très injuste. De plus, le contexte actuel de crise engendrée par les soubresauts qu'a connus le système bancaire au plan mondial est un terreau plus que fertile pour nourrir l'antiparlementarisme. En ce sens, la déontologie peut être regardée comme l'un des remparts contre la montée des populismes et une manière de renouer un lien de confiance avec les citoyens, en renforçant les exigences du mandat.

D'un côté, la déontologie amène les députés à être davantage conscients de l'exigence d'exemplarité qui pèse sur eux, plus que sur quiconque. Fixer des règles, imposer des contraintes et reconnaître des droits à ses compatriotes, c'est-à-dire orienter la politique d'un pays, cela impose en effet aux élus de la nation un comportement exemplaire. L'exemplarité est, avec l'élection, l'une des deux sources de légitimité d'un pouvoir démocratique. D'un autre côté, la démocratie demande que les élus et l'Assemblée à laquelle ils appartiennent soient par ailleurs protégés des attaques injustifiées et des faux procès. Cette protection se traduit par le statut d'inviolabilité⁴⁸ dont jouissent les parlementaires depuis la Révolution française. Elle protège la personne du député autant que l'enceinte parlementaire elle-même.

C'est autour de cette dialectique qu'est conçue la fonction de déontologue dans une assemblée parlementaire. Si la question des conflits d'intérêts est au centre de sa mission, c'est parce que l'opinion publique et les médias surveillent de plus en plus tous les faits et gestes des députés. L'élection, qui exprimait le jugement suprême de la *vox populi*, reste la dimension essentielle de la légitimité démocratique. Mais elle ne suffit plus. Les citoyens entendent que les 577 députés puissent rendre en permanence des comptes de leur mandat.

C'est par rapport à l'intérêt général qu'ils incarnent que les députés ont le plus à se justifier aujourd'hui. Or le conflit d'intérêts, même s'il n'est que supposé, peut avoir un effet dévastateur sur l'opinion. C'est pourquoi sa définition est particulièrement large. Selon l'article 4 de la décision du Bureau, est entendue comme situation de conflits d'intérêts toute « *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* ». Sont donc sources potentielles de conflits d'intérêts non seulement des faits objectifs, mais aussi des situations subjectives qui ne reposent que sur l'apparence. C'est pourquoi les députés y sont de plus en plus sensibles. Chacun sait bien que, notamment en période de campagne électorale, tous types d'accusations peuvent être dirigées contre des députés candidats à leur réélection.

Le caractère collectif et public de la délibération parlementaire devrait en principe protéger les députés des mises en cause de leur indépendance vis-à-vis d'intérêts privés. Or c'est paradoxalement au niveau national que les élus sont le plus en butte à l'animosité de la presse ou des citoyens, alors même qu'au niveau décentralisé où le pouvoir décisionnaire repose essentiellement sur l'exécutif local, ces mêmes citoyens sont beaucoup moins critiques, voire regardants, face à certaines pratiques.

⁴⁸ Article 26 de la Constitution : « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.*

« *Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.*

« *La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.*

« *L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus* ».

C'est pourquoi, si l'introduction d'un code de déontologie des élus locaux aurait pleinement son sens, c'est au niveau parlementaire que le besoin de l'institution du déontologue s'est fait jusqu'ici surtout sentir.

B. – La diversité des demandes de consultation du Déontologue

Depuis le 10 octobre 2012, date de la nomination de la Déontologue de l'Assemblée nationale, près d'une cinquantaine de députés ont émis le souhait de la rencontrer pour la consulter (certains à plusieurs reprises), de façon tout à fait confidentielle, sur des questions de déontologie.

Cette mission de conseil s'ajoute à celles plus institutionnelles consistant à recueillir les déclarations et à mener les auditions nécessaires à l'accomplissement des missions spécifiques confiées par le Bureau.

Les motifs de ces sollicitations ont été multiples : ils peuvent être liés à un intérêt purement local, le député s'interrogeant sur la conciliation de cet intérêt avec l'intérêt général.

À titre d'exemple, la Déontologue a été saisie de questions portant sur la répartition de **la réserve parlementaire**, afin de savoir si elle était utilisée à bon escient lorsqu'elle servait, de façon très majoritaire, à financer des projets locaux.

Dans ses réponses, la Déontologue rappelle en premier lieu le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'utilisation de la réserve parlementaire, à savoir l'interdiction de financer plus de 50 % de la totalité de la dépense ainsi subventionnée, les subventions publiques quelles qu'elles soient ne pouvant de toutes les façons excéder 80 % de ce montant.

La Déontologue invite également le parlementaire à prendre certaines précautions notamment au regard de l'article 1^{er} du code de déontologie des députés, 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* ». Cela étant, la critique qui peut être faite à un député privilégiant sa propre commune ne peut, en l'absence de règles plus précises de répartition de la réserve parlementaire, que revêtir un caractère politique dès lors que la réserve est destinée à la circonscription. Le choix définitif d'arbitrer entre plusieurs projets locaux relève de la seule appréciation du parlementaire, du moment qu'il est pris en considération de l'intérêt général.

La Déontologue a également été sollicitée à de nombreuses reprises **sur l'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)** pour des utilisations propres à la circonscription. Elle a ainsi été saisie par un député qui souhaitait savoir s'il pouvait utiliser son IRFM pour l'achat d'une coupe sportive destinée au vainqueur d'une course locale. Là encore, les députés souhaitent sécuriser une pratique, alors même qu'ils sont confrontés à l'absence de règles sur l'utilisation de l'IRFM. Dans ce cas particulier, la Déontologue a répondu qu'aucune règle n'empêchait l'utilisation de l'IRFM à de telles fins dès lors que cette utilisation demeurait mesurée⁴⁹.

Mais le risque de conflit d'intérêts ne résulte pas uniquement de la conscience d'une dualité entre intérêt général et intérêt local. Le conflit peut aussi et même principalement naître d'une difficulté à **concilier l'intérêt général avec un intérêt privé**, notamment lorsque cet intérêt privé est lié à un parcours professionnel ou à des attaches familiales.

⁴⁹ Cf. troisième partie du présent rapport.

Ainsi, un député est venu consulter la Déontologue pour savoir s'il pouvait intervenir en tant que parlementaire dans les débats portant sur un secteur économique, alors qu'il exerçait auparavant des fonctions de directeur général au sein d'une entreprise spécialisée dans ce secteur, mais qu'il avait quitté ses fonctions aussitôt élu. De lui-même, ce député s'est abstenu, pendant la première année, de faire une quelconque intervention en lien avec ce secteur. Au bout d'une année, il a souhaité connaître l'avis de la Déontologue. En l'occurrence, celle-ci a estimé qu'intervenir dans un domaine où le député a l'expertise requise peut être d'un grand apport pour l'Assemblée. Ce type d'intervention n'est au demeurant pas susceptible d'être critiqué au regard de la déontologie, sous réserve que le député déclare ses intérêts antérieurs lorsqu'il intervient publiquement par exemple en séance. Ces règles de transparence sont celles préconisées pour tous les députés ayant à faire connaître un intérêt privé particulier dans un domaine qui est l'objet de travaux parlementaires⁵⁰.

De façon plus courante, des parlementaires consultent la Déontologue afin de savoir quelle conduite tenir devant les **sollicitations permanentes** dont ils font l'objet : invitations à des manifestations ou des spectacles, à des colloques, voyages, repas... Ces demandes de conseil interviennent avant l'acceptation de l'invitation, et avant de procéder à la déclaration prévue à l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011.

Les sollicitations adressées aux parlementaires ou à leurs collaborateurs émanent des **lobbys** et peuvent aller de la simple invitation à déjeuner pour discuter de réformes en cours et sensibiliser les députés aux préoccupations des entreprises, associations ou syndicats concernés, jusqu'à la prise en charge d'un voyage, tous frais de déplacement et de séjour compris, par exemple dans un hôtel de luxe et sans que le but d'étude du voyage apparaisse clairement.

La déontologie n'exige pas de chasser des locaux des Assemblées les professionnels qui sont les porte-parole d'intérêts privés. La présence des lobbys à l'Assemblée nationale ne devrait pas laisser libre cours à des interprétations caricaturales suivant lesquelles en chaque lobby sommeillerait un agent corrupteur. Comme c'est le cas partout ailleurs en démocratie, le travail parlementaire ne se conçoit qu'à la condition que les députés impliqués dans la discussion d'un texte aient une connaissance parfaite des intérêts en présence et donc, qu'ils rencontrent en tant que de besoin les lobbys représentant ces intérêts. Il vaut mieux d'ailleurs les consulter avant que la réforme ne soit mise en œuvre pour ne pas avoir à regretter de n'en avoir pas justement apprécié les enjeux si, une fois mise en œuvre, elle était rejetée par ceux que l'on aurait omis de dûment consulter.

De plus, à notre époque, on ne peut continuer, comme c'est encore trop souvent le cas en France, à distinguer les « bons » lobbys du secteur public des « mauvais » du secteur privé. L'essentiel est de pouvoir défendre efficacement nos intérêts nationaux et européens dans la mondialisation, dont dépendent le bien-être de nos concitoyens et la sauvegarde de nos valeurs.

Le fait que le renforcement de la présence des lobbys dans l'enceinte des Parlements réponde à une évolution inéluctable rend d'autant plus impératif d'encadrer déontologiquement la relation entre députés et groupes d'intérêts. À défaut, le risque existe que la proximité avec certains groupes d'intérêts crée des liens de connivence, voire de dépendance contraire à la nature constitutionnelle du mandat parlementaire.

À cet égard, la réflexion menée par M. Christophe Sirugue, au sein du Bureau, sur la présence des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale⁵¹ a constitué une source majeure

⁵⁰ Cf. Guide pratique joint au présent rapport.

⁵¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport.asp>.

d'inspiration pour la Déontologue lors des conseils qu'elle a été amenée à dispenser aux députés la sollicitant sur le sujet. En assortissant les conditions d'accès des lobbys à l'Assemblée nationale des règles rigoureuses, les règles fixées par le Bureau sur la base des préconisations du rapport Sirugue ont permis en effet de mettre fin à certaines pratiques et par ailleurs de dédramatiser la relation entre les élus et les représentants d'intérêts, sociaux, économiques, culturels et autres, cherchant naturellement à peser sur le processus de décision parlementaire.

S'il ne relève pas de la compétence de la Déontologue de se prononcer sur les agissements de tel ou tel lobby, elle a néanmoins été fréquemment consultée à propos d'**invitations adressées aux parlementaires**⁵².

À chaque fois, la Déontologue a recommandé la prudence : les invitations à des déjeuners et à des voyages peuvent être acceptées sous réserve que les parlementaires soient pleinement conscients des enjeux. Lorsqu'elle a été saisie de telles questions, la Déontologue a conseillé aux parlementaires de s'enquérir des modalités de financement de ces manifestations ou voyages. De plus, elle les a mis en garde contre des invitations réitérées susceptibles de les enfermer dans une relation par trop personnelle et régulière dont il serait difficile de s'extraire au moment de s'exprimer en séance et de voter.

S'agissant des colloques, la Déontologue a été souvent consultée par des députés invités à parrainer des événements ou des manifestations publiques. Les députés veulent s'assurer que ces parrainages respectent le code de déontologie. Les réponses faites par la Déontologue sont reprises dans le guide pratique figurant à la fin du présent rapport. L'essentiel des conseils relatifs aux colloques a trait à l'engagement qu'ils représentent de la part du député qui, du fait de sa présence, apporte la caution de l'Assemblée. Leur financement par des entreprises privées, *via* ou non des agences de relations publiques, ne pose pas de difficulté dès lors que les règles sont claires et connus du député qui sait exactement ce que sa présence implique.

D'autres types de demandes soulèvent des problèmes plus complexes et nécessitent de la part de la Déontologue une instruction poussée. Il en va ainsi, par exemple, d'un député sollicité pour participer au conseil d'administration d'une association susceptible d'être éligible au mécénat et fondée par un grand groupe. Saisie de cette question, la Déontologue a en premier lieu conseillé la plus grande vigilance, afin de s'assurer que cette présence d'un parlementaire au sein de ce conseil d'administration ne tombe pas sous le coup de l'article L.O. 150 du code électoral, qui 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* ». Elle a recommandé, en deuxième lieu, que le député puisse disposer des statuts de l'association et d'informations précises sur ses modalités de financement avant de répondre à la sollicitation dont il était l'objet.

La Déontologue a également été consultée sur la possibilité d'exercer la coprésidence d'un club parlementaire, preuve, si besoin était, que le fonctionnement de ces structures parallèles à l'Assemblée suscite également des interrogations chez les députés. En l'occurrence, la réponse de la Déontologue a été, après s'être assurée que cette activité complémentaire était dûment déclarée au titre des dispositions sur les incompatibilités prévues dans le code électoral, d'inviter les députés concernés à recueillir toutes précisions sur les conditions de fonctionnement et de financement de cette structure et de s'assurer que l'ensemble des participants soient également informés de ces questions⁵³.

⁵² Cf. Guide pratique joint au présent rapport.

⁵³ Cf. quatrième partie, chapitre III, *Les évolutions souhaitables*.

Les demandes de consultation sur la base de démarches spontanées de députés souhaitant échanger avec la Déontologue de sujets leur paraissant soulever des questions de déontologie ont été, au cours de cette année, en constante augmentation et représentent désormais environ trois rendez-vous et courriers par semaine. L'actualité médiatique a sans doute incité les députés à avoir davantage recours aux conseils de la Déontologue. Mais ces circonstances n'expliquent pas tout. Il est clair que la culture déontologique fondée sur une attitude de questionnement face à certaines situations est de mieux en mieux intégrée au Palais Bourbon, à l'instar d'autres assemblées à l'étranger.

III. – Le suivi des débats législatifs

L'article 5 du code de déontologie des députés relatif à la probité, énonce que « *les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique et de prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général.* »

Cet article n'a pas vocation à instaurer une obligation de déport, dont la constitutionnalité est d'ailleurs controversée au regard de l'article 27 de la Constitution⁵⁴. Aussi l'article 5 du code de déontologie se borne-t-il à définir la procédure suivant laquelle un député qui a des intérêts dans un domaine particulier et qui souhaite intervenir dans un débat portant sur ce domaine doit informer l'Assemblée nationale, et au-delà l'ensemble du public, de ces intérêts. Cet article n'interdit évidemment pas aux députés qui le souhaitent de s'abstenir de prendre part aux débats ou d'observer un délai de viduité. Mais cela n'est nullement une obligation déontologique. Interdire à un député expert dans une matière de participer aux travaux de l'Assemblée concernant ce domaine n'aurait d'ailleurs pas de sens au regard de l'éclairage qu'un député le connaissant d'expérience peut apporter à l'Assemblée.

Pour la mise en œuvre de cet article du code de déontologie, le choix a été fait de suivre de manière ciblée quelques textes examinés par l'Assemblée nationale, qui paraissaient sensibles au regard des intérêts potentiellement concernés. L'idée est d'alerter les députés des précautions qu'ils ont à prendre en intervenant comme rapporteurs ou auteurs d'amendements en particulier, dans un débat concernant des secteurs ou des problématiques rejoignant leurs intérêts privés ou familiaux. Pour souhaitable qu'il puisse paraître à certains, un suivi systématique de l'ensemble des textes est impossible du fait des moyens nécessairement limités dont dispose la Déontologue. Avec la publication des déclarations d'intérêts et d'activités rendue obligatoire par la loi sur la transparence de la vie publique, la vérification du respect de l'article 5 du code de déontologie pourra être systématique dès lors que quiconque y ayant accès pourra mettre en regard les intérêts déclarés par les députés avec leurs prises de parole à l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, quand des députés ont consulté la Déontologue sur la possibilité d'exercer une nouvelle activité en cours de mandat, le conseil leur a systématiquement été donné de faire état de cette activité et des intérêts qu'elle était susceptible d'engendrer, si le député souhaitait intervenir, en commission ou en séance publique, dans le domaine concerné.

Cette veille a donné lieu à une prise de contact avec des députés à l'occasion de l'examen de trois textes portant sur la réforme de la biologie médicale (n° 669 et 724), sur l'accès au logement et un urbanisme rénové (n° 1179, 1286 et 1329) et enfin sur le financement de la sécurité sociale pour 2014 (n° 1412 et 1470).

⁵⁴ Son deuxième alinéa prévoit que « *le droit de vote des membres du Parlement est personnel* », donnant valeur constitutionnelle à ce dernier.

L'application de l'article 5 du code de déontologie a ainsi été évoquée publiquement lors des débats en séance sur la proposition de loi portant réforme de la biologie médicale. Il est donc possible de s'y référer à titre d'illustration de cet aspect peu connu de la mise en œuvre des règles du code de déontologie⁵⁵. Or il ressort des débats reproduits en annexe du présent rapport, que la culture de la transparence n'est pas toujours bien comprise dans son expression, y compris au plus haut niveau de l'État. Ainsi alors que deux députés, ayant déposé une série d'amendements sur le texte, s'attachaient à satisfaire à leur devoir d'information publique de leurs engagements professionnels dans le secteur des laboratoires de biologie médicale conformément à la demande de la Déontologue, la ministre – ce qui peut être compréhensible compte tenu de la nouveauté de cette obligation – a cru voir dans ces déclarations la revendication d'intérêts corporatistes et elle s'en est montrée choquée. D'autres débats en séance publique sur les déclarations des intérêts professionnels actuels ou récents des députés participant à la discussion législative comme rapporteurs ou auteurs d'amendement ont également donné lieu à polémique⁵⁶.

Ces exemples, révélateurs de l'extrême sensibilité du sujet, invitent à réfléchir à **une procédure mieux formalisée, et donc mieux comprise**, de déclaration des intérêts en séance publique ou en commission. On pourrait par exemple imaginer que les rapporteurs en fassent mention dans leur rapport, lorsqu'ils ont eux-mêmes des liens d'intérêts avec le sujet concerné, ou qu'un moment soit ménagé, en début de séance, pour que les députés qui le souhaitent puissent faire publiquement connaître les intérêts qu'ils sont susceptibles d'avoir dans le secteur concerné, en citant expressément alors l'article 5 du code de déontologie. On pourrait aussi imaginer que le président de séance annonce en une formule préétablie que les députés qui l'auraient informé au préalable feront une déclaration relevant de cet article. Alors même que les déclarations d'intérêts déposées à la Haute autorité seront désormais rendues publiques, de telles mises au point sont de nature à éviter les malentendus.

Pour parvenir à cette pratique dépassionnée, il importe que les règles déontologiques soient mieux connues et mieux intégrées par les députés. Convaincue que la réussite du dispositif passait également par une meilleure diffusion de l'information, la Déontologue s'est employée, au cours de cette première année, à mieux faire connaître son travail et à s'informer également sur les dispositifs mis en place à l'étranger.

IV. – La diffusion de la culture déontologique

Au cours de cette année, la Déontologue s'est attachée à mettre en place les outils permettant de diffuser le mieux possible les nouvelles règles mises en place par le Bureau, en communiquant à la fois au sein de l'Assemblée, en direction des députés et de leurs collaborateurs, ainsi que vers l'extérieur.

A. – La déontologie sur le site de l'Assemblée nationale

La première initiative prise par la Déontologue a été d'adresser un courrier à l'ensemble des parlementaires afin de présenter les missions qui venaient de lui être confiées par le Bureau. Ce courrier permettait également de transmettre le formulaire de déclaration d'intérêts.

Par la suite, il est apparu plus pertinent d'inscrire l'action de la Déontologue dans la durée, en éditant, mensuellement, une « lettre d'actualité » consultable en ligne et archivée de

⁵⁵ Cf. annexe n° 6.

⁵⁶ Cf. *ibid.*.

mois en mois. C'est ainsi que s'est élaborée, au fil du temps, à partir de ces lettres d'actualité, une « jurisprudence » en matière de respect des règles de déontologie. C'est cette jurisprudence qui peut maintenant être consolidée dans le guide pratique joint au présent rapport et qui devra bien entendu être actualisé tout au long de la législature.

Les lettres d'actualité ont ainsi porté sur :

- les voyages (avril) ;
- les activités bénévoles (mai) ;
- la déclaration des intérêts à l'occasion de l'examen d'un texte (juin) ;
- les dons et avantages (juillet) ;
- les déplacements dans le cadre d'un groupe d'amitié (août) ;
- les colloques et conférences (septembre) ;
- les clubs parlementaires (octobre) ;
- la réserve parlementaire (novembre).

Le choix des thèmes est lié soit à l'actualité, soit aux demandes de conseil soumises à la Déontologue. Ces lettres d'actualité ont progressivement constitué un guide de conduite vers lequel la Déontologue a renvoyé les parlementaires lorsque des questions lui paraissaient avoir déjà été traitées. Elles ont également beaucoup servi de référence en réponse aux innombrables demandes émanant de journalistes, permettant ainsi de montrer que telle ou telle situation avait déjà été dûment prise en considération par la Déontologue.

Ces lettres ont souvent permis de pacifier un débat. Simples recommandations, elles se veulent pragmatiques et indicatives. Il ne s'agit en aucun cas de donner des leçons, mais plutôt de constituer une sorte de boîte à outils permettant à l'élu de se prononcer en connaissance de cause sur la conduite à tenir face à une situation donnée.

Dans un régime de libertés, tout ce qui n'est pas interdit est en principe permis, comme l'indique l'article 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui énonce que « *Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché* ».

Cela étant, les conceptions ont évolué. Dès lors que tous les faits et gestes ne peuvent être encadrés par la loi et que les individus – en l'occurrence les responsables politiques – conservent leur liberté de choix, il apparaît de plus en plus que des comportements légaux peuvent néanmoins être problématiques lorsqu'ils font soupçonner des agissements illégaux et portent ainsi atteinte à l'institution à laquelle on appartient, à son image et à son crédit.

C'est pourquoi les recommandations de la Déontologue invitent en général les députés à faire preuve de vigilance et de mesure, de manière à pouvoir en toutes circonstances justifier d'une pratique ou d'une activité qui serait mise en cause par les médias et le public. L'encadrement déontologique des pratiques parlementaires est en ce sens une garantie, pour les citoyens comme pour les députés, même s'il est souvent encore essentiellement vécu comme une contrainte par ces derniers.

Ces lettres d'actualité sont de plus en plus lues et connues. C'est justement sur la question de la visibilité de l'institution de Déontologue que des efforts ont été entrepris pour mieux faire comprendre la finalité de la fonction.

B. – La visibilité de l’institution

Au cours de cette première année, de **nombreux contacts** ont été pris avec des associations, diverses organisations publiques et privées, des autorités administratives indépendantes ou des représentants d’entreprises publiques ou privées. La Déontologue a également longuement échangé avec les associations représentatives des professionnels des affaires réglementaires ou publiques des entreprises, qui se sont d’ailleurs dotées elles-mêmes de codes de déontologie.

Ces contacts ont permis de mieux appréhender la façon dont ceux, du secteur public ou privé, qui ont à connaître de la vie parlementaire apprécient la pertinence des nouvelles règles déontologiques que se sont assignés les députés. Dans le même temps, plusieurs rencontres ont été l’occasion de présenter la nouvelle institution, première du genre en France, qu’est le Déontologue de l’Assemblée nationale⁵⁷.

L’institution a par ailleurs gagné en visibilité auprès des médias, un nombre croissant de journalistes sollicitant – plusieurs fois par semaine - la Déontologue, afin de connaître ses positions à la suite de telle ou telle révélation, réelle ou supposée. De plus, un certain nombre d’entre eux ont cru bon de jouer les lanceurs d’alerte en lui signalant certaines pratiques leur paraissant contestables.

Il apparaît que, lorsque ces pratiques ont été dûment déclarées, une réponse de la Déontologue en ce sens a suffi à faire retomber la pression, sauf évidemment lorsque des problèmes de principe subsistaient. Car il n’est pas possible – et au demeurant pas souhaitable – d’occulter les problèmes lorsqu’ils existent. Il est certain de ce point de vue qu’alliée aux réseaux sociaux, la presse d’investigation, devenue pouvoir au sein du pouvoir, ne peut que prendre une place croissante dans l’information du public et exercera, en tant que « lanceur d’alerte », une influence grandissante sur les carrières politiques. Espérons simplement ne jamais connaître en France l’emprise des tabloïds dont les excès et les dérives rythment trop souvent la vie politique chez certains de nos voisins.

La mission de Déontologue, même soumise à une exigence de discrétion, n’est pas synonyme d’enfermement et d’isolement. Il est très important pour le Déontologue de sentir les mouvements d’opinion et la façon dont peuvent être reçus dans les médias certains comportements tolérés hier mais non plus aujourd’hui. En sens inverse et corrélativement, l’intérêt d’échanger avec les médias est pédagogique, et vise à mieux faire comprendre les servitudes et les grandeurs de la vie parlementaire au quotidien. Ainsi, l’opinion évolue sur certaines questions, telles que les rapports avec les lobbys. Il est désormais admis que ces derniers aient des contacts réguliers avec les députés, sans que cela soit regardé comme l’antichambre de la corruption.

Pour répondre aux demandes citoyennes et aux journalistes qui ont tendance à déplorer le manque de transparence du processus de décision publique, la procédure de suivi de l’activité législative, avec les recommandations adressées par la Déontologue aux députés les invitant à faire état de leurs intérêts personnels, est perçue de manière très positive. Désamorçant le fantasme des « députés sous influence », la déclaration publique d’un député de ses intérêts personnels est en effet regardée comme répondant à une attente du public de savoir qui sont ses élus.

⁵⁷ Une liste de ces différentes rencontres figure en annexe.

C. – La constitution d’un réseau européen et international

Dès sa nomination par le Bureau, la Déontologue a souhaité s’informer sur les pratiques mises en place dans les différentes démocraties occidentales. Il apparaît en effet que, au-delà des spécificités des différents systèmes institutionnels, les parlementaires sont partout confrontés aux mêmes défis, dans un contexte de crise économique et de contestation des modèles anciens de démocratie représentative. D’une certaine manière, la déontologie est une façon d’effacer les tensions entre la démocratie représentative et cette forme mal définie de démocratie participative que représentent les réseaux sociaux.

1. L’étude comparée des dispositifs mis en place dans les démocraties occidentales

Quel que soit leur contenu, quelle que soit leur dénomination – codes de conduite, codes de déontologie, chartes de bonne conduite – les documents formalisant des règles déontologiques sont tous le fruit d’une démarche identique visant à restaurer la confiance des citoyens dans leurs institutions démocratiques⁵⁸.

Afin de dégager les grandes lignes directrices de ces réglementations, la Déontologue a adressé, en mars 2013, à l’ensemble des responsables spécifiquement chargés des questions de déontologie au sein des Parlements – Déontologue ou commission d’éthique parlementaire – un courrier les invitant à partager leur expérience sur ces questions.

À la suite d’une lettre adressée par le Président de l’Assemblée nationale à ses homologues britanniques, notre représentation diplomatique à Londres a organisé une journée de rencontres avec tous les acteurs de la déontologie parlementaire, à savoir les Commissaires en charge des standards éthiques de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords, Ms Kathryn Hudson et Mr Paul Kernaghan, ainsi que les Members of Parliament – les MPs – et membres associés du Comité parlementaire.

Ont également été contactés par courrier les parlementaires présidents des commissions de déontologie au Congrès des États-Unis, Ms Barbara Boxer pour le Sénat et Mr Conaway pour la Chambre des représentants, Mme Mary Dawson, commissaire aux conflits d’intérêts au sein du Parlement canadien, M. Jacques Saint-Laurent, commissaire à l’éthique à l’Assemblée nationale du Québec, et enfin, le Parlement européen, par l’intermédiaire de Mme Cecilia Wikström, présidente de la Commission de déontologie. Tous ont répondu à ces courriers par une manifestation d’intérêts à l’instauration d’échanges plus réguliers sur les pratiques des différentes instances.

Le temps semble venu en effet de songer à mettre en place un véritable réseau européen et international dont la constitution pourrait être envisagée lors d’un séminaire réunissant, sous l’égide du Bureau de l’Assemblée nationale, parlementaires en charge de l’éthique ou personnalités extérieures désignées à cet effet par les Parlements concernés. L’objectif serait de faire progresser la réflexion autour d’un corpus commun de règles déontologiques fondées sur les meilleures pratiques observées dans les différents Parlements. La réflexion devrait aussi porter sur l’impact des réseaux sociaux sur la vie parlementaire au détriment de la représentation élue de la nation, et donc au détriment de l’équilibre démocratique.

Cette idée d’un réseau d’échange d’information a déjà porté ses fruits puisque, à la suite du déplacement de la Déontologue à Bruxelles, le Centre européen de recherche de documentation parlementaire (CERDP), piloté par la direction des relations avec les

⁵⁸ Un tableau synoptique sur les différents dispositifs mis en place figure en annexe n° 9, ainsi que des fiches détaillées pour les pays connaissant une réglementation analogue à celle de l’Assemblée nationale : Grande-Bretagne, Canada, Québec, Parlement européen.

Parlements nationaux du Parlement européen, a prévu de consacrer son prochain séminaire, en mai 2014 à Skopje, aux questions de déontologie parlementaire. Rassemblant 43 pays membres du Conseil de l'Europe, ce séminaire permettra de dresser un panorama complet des pratiques en cours.

2. La réception d'une délégation d'experts du Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

Le GRECO a pour objet de veiller à l'application du suivi des normes édictées par le Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption. À cette fin, le GRECO procède à une évaluation des risques de corruption dans les différents pays, en s'appuyant à la fois sur la collecte d'information par le biais des questionnaires et des visites dans le pays par des équipes d'évaluation.

Les équipes d'évaluation produisent ensuite, au vu des renseignements recueillis, un rapport qui contient des recommandations à l'intention des pays évalués. Au terme de toutes les évaluations, un classement des pays, en fonction de l'échelle de corruption avérée où ils sont censés se situer, est publié.

La Déontologue a reçu la délégation du GRECO le 15 mai 2013. Cette visite a permis de dresser un état des lieux des dispositions mises en place à l'Assemblée nationale, à un instant *t*, qui était antérieur à la discussion des projets de loi organique et ordinaire relatifs à la transparence de la vie publique. Il était convenu que la délégation reprendrait contact avec la Déontologue lorsque les nouvelles dispositions législatives seraient mises en place.

3. Deux déplacements à Bruxelles et à Londres

La Déontologue a souhaité étudier de plus près deux systèmes différents de normes déontologiques, au Parlement européen et au Parlement de Westminster au Royaume-Uni, en se rendant à Bruxelles le 9 avril 2013 et à Londres le 8 octobre dernier⁵⁹.

Le Parlement européen a mis en place un code de conduite entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Ce code définit les conflits d'intérêts ainsi que la manière dont les députés doivent les résoudre, en incluant par exemple des règles relatives aux cadeaux officiels reçus par les députés et aux activités professionnelles des anciens députés. Cette réglementation a été mise en place après la révélation des agissements de quelques députés européens qui, piégés par des journalistes, avaient accepté une rétribution en échange de leur soutien à des amendements présentés par des lobbys.

Le code de conduite du Parlement européen impose depuis lors aux députés de remplir une déclaration détaillée d'intérêts financiers. Ils sont également tenus de déclarer leur participation à des manifestations organisées par des tiers, lorsque leurs frais de voyage, d'hébergement ou de séjour sont remboursés ou directement payés par celui-ci. Les déclarations d'intérêts sont mises en ligne sur la page de présentation de chaque député.

Ces derniers doivent également déclarer les cadeaux qu'ils reçoivent lorsqu'ils représentent le Parlement à titre officiel, selon les conditions définies dans les mesures d'application du code de conduite. Ces cadeaux font l'objet d'une inscription dans un registre. Lorsqu'ils ont une valeur supérieure à 150 €, ils doivent être remis à l'administration du Parlement européen.

Tout député contrevenant au code de conduite s'expose à être sanctionné par le Président du Parlement européen. La sanction est annoncée par le Président en séance plénière

⁵⁹ Les programmes de ces deux déplacements sont reproduits en annexe n° 10 à 13.

et publiée de manière visible sur le site Internet du Parlement, où elle demeure affichée jusqu'à la fin de la législature. Les décisions du Président en cas de manquement au code sont prises après consultation d'un comité consultatif composé de cinq membres nommés par le Président en fonction de leur expérience et dans un souci de respect de l'équilibre entre les groupes politiques du Parlement. Chacun des membres assure la présidence du comité pour six mois, selon un système de rotation.

Le comité consultatif sur la conduite des députés joue également un rôle de conseil auprès des députés européens et publie chaque année un rapport sur ses activités.

Le déplacement à Bruxelles a permis de montrer les particularités d'un système faisant reposer le respect des règles déontologiques sur un organe collégial. Il paraît difficile de surmonter les différentes sensibilités des membres composant le collège, notamment lorsque ces sensibilités ne sont pas seulement politiques, mais sont également le fait d'une perception culturelle différente du conflit d'intérêts. Dans ces conditions, les règles déontologiques mises en place au Parlement européen se limitent, dans les faits, à la publication de déclarations d'intérêts dont l'exactitude et le caractère complet sont laissés à la seule appréciation du parlementaire. Il s'agit donc en quelque sorte d'un dispositif d'autodiscipline.

Le comité de déontologie reçoit les déclarations d'intérêts mais n'a pas encore franchi réellement le pas d'en contrôler le contenu, même de façon formelle. Le dispositif repose alors en grande partie sur la vigilance des réseaux extérieurs, associations, citoyens, presse lesquels jouent un rôle d'alerte. Dans cet esprit, c'est au public qu'il appartient, à travers les medias ou les réseaux sociaux, de signaler éventuellement des anomalies dans les déclarations.

La conception selon laquelle la déontologie repose pour partie sur l'autodiscipline, et pour partie sur les dénonciations venant de l'extérieur (presse et media, citoyens, autres parlementaires...) est illustrative de la culture nordique. Dans ces pays, comme dans le monde anglo-saxon, non seulement l'omerta est considérée comme le mal absolu, mais la dénonciation par des lanceurs d'alerte est au contraire vivement recommandée et même organisée par la loi dans certains secteurs. La société civile devient alors le premier des « collaborateurs du service public » – au sens sinon juridique, au moins sociologique – de la déontologie et de la justice. Cette évolution que connaît aussi progressivement la France, est largement favorisée par les réseaux sociaux, qui s'érigent comme des acteurs incontournables du contrôle de la vie politique.

Le déplacement à Londres a été l'occasion de s'entretenir avec les Déontologues de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords, ainsi qu'avec les parlementaires siégeant au sein du Comité pour les standards éthiques. Il ressort de ces entretiens que les problématiques auxquelles sont confrontés les parlementaires britanniques et français sont très similaires, tout en étant beaucoup plus prégnantes dans la vie politique britannique ; ce qui semble s'expliquer par trois facteurs distincts.

En premier lieu, la pression médiatique outre-manche est beaucoup plus forte sur les élus. L'existence de tabloïds, dont les journalistes recourent à des caméras cachées ou des appels téléphoniques sous des pseudos, accentue le climat de suspicion qui règne aujourd'hui entre le public et les responsables politiques. Ces pratiques, confortées par un droit absolu à l'information via l'*Information Act*, n'ont pas encore cours en France, quoique l'actualité récente suscite quelques sujets d'inquiétude sur cette question. Le scandale des écoutes téléphoniques par *News International*, l'un des journaux à sensation de Rupert Murdoch⁶⁰, n'a

⁶⁰ Le scandale du piratage téléphonique par *News International* (scandale des écoutes, Murdochgate ou Rupertgate) est une affaire politico-médiatique qui a débuté en juillet 2011 au Royaume-Uni. Des employés du journal *News of the World*, filiale de *News Corporation*, auraient accédé illégalement à des systèmes de

pas encore conduit à la remise en cause de cette législation. Mais la question posée, même si les Britanniques restent convaincus que la démocratie est synonyme d'une transparence qui va jusqu'au droit de connaître tous les détails de la vie privée de leurs élus.

Pour alimenter ce climat de méfiance, l'affaire des notes de frais⁶¹ a été ressentie comme un véritable traumatisme. Il convient de rappeler qu'elle a conduit à un renouvellement d'une ampleur sans précédent dans l'histoire parlementaire du Royaume-Uni, lors des échéances électorales de 2010. 25 % des parlementaires de la précédente législature ont été atteints, d'une manière ou d'une autre, par ce scandale et ne se sont pas représentés soit d'eux-mêmes, soit à la suite d'une exclusion de leur parti. Il s'en est suivi un véritable choc moral, alors même que les fraudes commises par certains députés étaient mineures (quelques centaines de livres).

L'obligation d'enregistrement des intérêts et de déclaration publique en cas d'intérêts liés à une question débattue en séance publique est totalement intégrée dans les pratiques du Parlement de Westminster. Cette appropriation réussie des obligations déontologiques doit certainement à l'ancienneté du dispositif, puisque la création d'un Commissaire à l'éthique remonte, à la Chambre des Communes, à l'année 1995.

Le respect des règles déontologiques se traduit également par l'application de sanctions effectives, qui vont de la simple excuse écrite au Déontologue pour un oubli mineur dans la déclaration, à la suspension du mandat, décidée en séance plénière, pour plusieurs mois, voire plusieurs années. De telles sanctions, certes et heureusement limitées en nombre, sont néanmoins régulièrement prononcées.

Lorsque les manquements sont graves, les Déontologues ont la faculté de saisir les autorités de police judiciaire avec lesquels chacun d'entre eux a conclu une convention afin que les enquêtes les plus importantes puissent être directement confiées à ces autorités.

Le débat porte actuellement sur la possibilité de confier au Déontologue de la Chambre des communes un pouvoir d'investigation sur des comportements relevant exclusivement de la vie privée des parlementaires (harcèlement moral ou sexuel, par exemple). Cette proposition, faite par la Déontologue de la Chambre des communes, est justifiée par celle-ci et par les parlementaires qui l'ont approuvée par le souci de préserver, en cas de scandale même privé, l'image de l'institution parlementaire mise à mal par l'affaire des notes de frais.

Les investigations sur des faits de la vie privée d'un élu que la Déontologue actuelle pourrait mener si la réforme aboutit, resteraient soumises, comme toutes autres enquêtes qu'elle diligente, à l'accord préalable du Comité parlementaire pour les standards éthiques présidé par le député Kevin Barron. L'idée de base est qu'il est préférable que la véracité des accusations relatives au comportement privé de députés puisse être vérifiée rapidement en interne, plutôt que de donner lieu pendant de longs mois à des commentaires destructeurs dans la presse. Cette proposition est pour autant loin de faire l'unanimité. Si elle est soutenue par le Comité pour les standards éthiques, il est apparu au cours des échanges avec les membres de ce Comité qu'elle risque de ne pas être inscrite à l'ordre du jour de la Chambre à moins qu'un problème grave surgisse.

messagerie vocale personnels, en particulier ceux de victimes et de leurs proches pendant les années 2000. D'autres journaux britanniques auraient eu recours à des méthodes semblables.

⁶¹ En 2010, la presse britannique révélait que des députés britanniques s'étaient fait rembourser des dépenses sans aucun lien avec le mandat. Un audit indépendant demandé par la Chambre des communes avait conduit à demander à plus de la moitié des parlementaires (390 sur 646) des sommes indument perçues, pour un montant de plus d'un million d'euros, et plusieurs mises en examen avaient été décidées. L'audit avait conclu à un « système fondamentalement défectueux ».

TROISIÈME PARTIE : LES MISSIONS SPÉCIFIQUES CONFIÉES PAR LE BUREAU

Le Président et le Bureau de l'Assemblée nationale ont confié à la Déontologue trois missions spécifiques, portant respectivement sur l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), les règles déontologiques applicables aux collaborateurs parlementaires et celles applicables aux fonctionnaires de l'Assemblée nationale⁶². La Déontologue a été également consultée de manière plus ponctuelle sur la conformité aux principes déontologiques de l'usage par des députés de caméras cachées dans le cadre de reportages télévisuels.

I. – L'indemnité représentative de frais de mandat

La lettre de mission adressée, le 16 octobre 2012, par le Président de l'Assemblée nationale à la Déontologue l'invitait, dans son rapport public, à « *se pencher sur les conditions d'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)* », ajoutant que si « *cette indemnité est destinée à couvrir forfaitairement l'ensemble des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire* », « *elle est régulièrement contestée car vue comme un supplément de rémunération pour les députés* ».

En effet, dans la période récente, la presse s'est faite l'écho, à diverses reprises, d'utilisations jugées problématiques de l'IRFM. Dans le même temps, alors que cette mission ne résulte pas explicitement de la décision du Bureau du 6 avril 2011, plusieurs parlementaires ont saisi la Déontologue au sujet de dépenses dont ils n'étaient pas certains qu'elles puissent s'imputer sur cette indemnité.

À défaut de lignes directrices sur l'utilisation de l'IRFM, de nombreux parlementaires s'interrogent sur les finalités de cette indemnité, qui pourtant dans son régime et son montant se compare aux indemnités forfaitaires qui existent dans certains Parlements étrangers, par exemple en Allemagne. Pour simple qu'il soit de prime abord du fait du caractère forfaitaire de l'indemnité, le régime de l'IRFM apparaît aujourd'hui source d'incertitudes et donc d'interprétations contradictoires.

Dans toutes les démocraties, les parlementaires sont défrayés pour les dépenses liées à leur mandat. Mais les Parlements étrangers ont choisi à cet effet des voies différentes, certains privilégiant un remboursement sur notes de frais, notamment dans les pays anglo-saxons, d'autres l'octroi d'une indemnité forfaitaire. L'approche comparative est indispensable pour apprécier le système français qui de fait se trouve tout à fait comparable à la plupart des systèmes étrangers.

A. – Indemnité forfaitaire ou notes de frais

1. L'indemnité forfaitaire

Certains Parlements ont choisi d'allouer à leurs membres une indemnité forfaitaire. Tel est notamment le cas en France, en Allemagne et au Parlement européen. Les **avantages attendus de ce système** sont évoqués sur le site du Bundestag⁶³ :

⁶² Les lettres figurent en annexe n° 1.

⁶³ http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/members17/remuneration/expense.html

– il permet de mieux garantir l'indépendance des parlementaires, en évitant de les soumettre à un système de notes de frais, dont la vérification peut être accompagnée de procédures de sanctions ;

– cette solution est la plus économe, si l'indemnité est fondée sur une estimation des dépenses moyennes des parlementaires, dans la mesure où le système des notes de frais induit le développement d'une administration dédiée à leur contrôle ;

– le versement d'une indemnité forfaitaire permet de prévoir le montant total des indemnités qui seront versées aux parlementaires. À l'inverse, le système des notes de frais oblige à immobiliser un budget plus important que celui qui servira *in fine* au remboursement des parlementaires, dans la mesure où les plafonds de dépenses fixés ne sont que rarement atteints.

Les indemnités au Bundestag

La **rémunération de base** des membres du Bundestag est indexée, non sur celle des fonctionnaires, mais sur celle des maires des villes de 50 000 à 100 000 habitants et des juges à la Cour suprême. Elle est actuellement de **7 668 €** et est soumise à l'impôt.

Les députés allemands disposent d'une **indemnité non fiscalisée de 4 123 €** par mois destinée à couvrir les frais de leur mandat : installation et entretien d'une permanence en circonscription, déplacements et travail en circonscription et possibilité de disposer d'un logement à Berlin. Le montant de cette indemnité est revu tous les 1^{ers} janvier.

Ils bénéficient d'un **crédit pour leurs collaborateurs**, qui est de **15 580 €** bruts par mois. Ces rémunérations sont versées directement par le Bundestag et ne peuvent servir à employer un membre de leur famille. Si tel est le cas, la rémunération doit être prise en charge par le parlementaire.

Enfin, le Parlement met à la disposition des députés un bureau de 54 m², équipé informatiquement. Ces derniers bénéficient de la gratuité des transports sur le réseau ferré allemand et du remboursement des vols intérieurs quand ces derniers sont liés à l'exercice de leur mandat.

En France, le système de l'indemnité représentative de frais de mandat, sous sa forme actuelle, résulte d'un arrêté du Bureau du 23 avril 1997. Cette indemnité est destinée à couvrir l'ensemble des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire qui ne sont pas directement pris en charge ou remboursés par l'Assemblée nationale ainsi que le coût lié à l'emploi de collaborateurs, lorsqu'il excède l'enveloppe de crédits allouée spécifiquement à cet usage.

Elle est versée sur un compte bancaire spécifique et soumise à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), sur le fondement du 3^o du II de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale. Elle est en revanche exclue de l'assiette de l'impôt sur le revenu, conformément au 1^o de l'article 81 du code général des impôts, qui prévoit que ces indemnités sont « *réputées utilisées conformément à leur objet* ». En conséquence, son utilisation est laissée à la discrétion du parlementaire : elle n'est soumise à aucun contrôle, que ce soit administratif ou fiscal, dans la mesure où son usage est réputé être conforme à sa destination.

Les indemnités des députés français

L'**indemnité parlementaire**, fixée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois les plus élevés de l'État, et composée de l'indemnité de base, de l'indemnité de résidence et de l'indemnité de fonction, s'élève à **7 100 € bruts** soit **5 148 € nets**, et est soumise à imposition pour 75 % de son montant environ.

S'y ajoute l'**indemnité représentative de frais de mandat** (IRFM), d'un montant de **5 770 €**. Son montant est revalorisé comme les traitements de la fonction publique.

Un **crédit collaborateur** s'élevant à **9 504 €** permet d'embaucher de un à cinq collaborateurs.

Par ailleurs, les déplacements ferroviaires des parlementaires sont pris en charge par l'Assemblée, de même que 80 vols par an vers la circonscription et 12 en dehors de la circonscription en France métropolitaine. Ils bénéficient enfin d'un bureau à Paris, d'un équipement informatique, d'un forfait téléphonique et de l'affranchissement de leur courrier quand il est lié à leur mandat parlementaire.

Cependant, le système de l'indemnité forfaitaire engendre **plusieurs difficultés** :

– il entretient la confusion potentielle entre « l'indemnité parlementaire » et l'IRFM, la seule prescription spécifique tenant au versement de cette dernière sur un compte bancaire distinct. Le risque est alors que l'IRFM soit considérée et utilisée, faute d'indication contraire, comme un complément de l'indemnité parlementaire. De fait, la presse d'investigation s'est fait l'écho de pratiques accréditant l'idée d'une certaine confusion ayant conduit à utiliser l'IRFM pour des dépenses sans lien avec le mandat⁶⁴ ;

– il entretient le doute sur la justification de certaines dépenses engagées sur l'IRFM. Il faut toutefois noter qu'un nombre croissant de parlementaires publient d'eux-mêmes l'usage qu'ils font de cette indemnité sur leur site Internet ;

– il n'autorise, en cas de suspicion, aucune vérification de l'utilisation de l'IRFM, la gestion de cette dernière étant laissée à la discrétion du parlementaire. Ce qui laisse par ailleurs l'élu sans possibilité d'écarter les critiques infondées. Pas plus en France qu'en Allemagne, il n'existe au demeurant de lignes directrices indiquant ce que recouvrent « *les frais de mandat* » et ce qu'ils ne recouvrent pas.

2. Le remboursement sur notes de frais

Dans la plupart des Parlements de tradition anglo-saxonne, les frais afférents à l'exercice du mandat sont pris en charge dans le cadre d'une procédure de remboursement sur notes de frais. Tel est le cas notamment au Royaume-Uni, aux États-Unis et au Canada.

C'est au **Royaume-Uni** que, consécutivement à l'affaire évoquée plus haut des notes de frais, en mai 2009, il a été décidé de soumettre le remboursement des notes de frais des parlementaires à un **contrôle au cas par cas** et à une **transparence totale**. Le *Parliamentary Standards Act 2009* a apporté les changements suivants :

– une autorité administrative indépendante, l'*Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)*⁶⁵, rattachée au Parlement, est chargée, depuis le 7 mai 2010, de verser les

⁶⁴ *Médiapart* a publié, à plusieurs reprises, des articles sur l'utilisation de l'IRFM par certains députés ou sénateurs.

⁶⁵ <http://parliamentarystandards.org.uk/Pages/default.aspx>

indemnités des *Members of Parliament*, et de définir les conditions dans lesquelles leurs frais peuvent donner lieu à un remboursement. Elle élabore à cette fin un document recensant, pour l'ensemble des types de frais, les règles de prise en charge ainsi que, le cas échéant, les plafonds annuels de remboursement. Ce document, actualisé tous les ans, comprend environ 90 pages ;

– elle récolte et publie l'intégralité des notes de frais des parlementaires, en se prononçant sur chacune d'entre elles pour ce qui est du remboursement du parlementaire. Un tableur *Excel* contenant plus de 30 000 notes de frais est disponible sur le site de l'autorité, couvrant la période allant de juin 2012 à janvier 2013⁶⁶ et faisant état, pour chacune d'entre elles, du nom du parlementaire, de la date et du type de dépense, d'une description sommaire, du montant demandé et du montant remboursé ;

– un *Compliance Officer*, indépendant de l'*IPSA*, est chargé de mener toutes les investigations nécessaires, à la demande d'un parlementaire, d'un particulier ou de sa propre initiative, pour déterminer si un remboursement indu a été effectué au profit d'un parlementaire. Si tel est le cas, il en réfère à la commission parlementaire chargée du statut ;

– une infraction, punie d'une amende et d'un an d'emprisonnement, a été créée pour sanctionner les parlementaires qui auraient demandé un remboursement en sachant que les éléments fournis à l'appui de cette demande étaient faux.

Les indemnités des « MPs » britanniques

L'indemnité parlementaire est actuellement de 66 396 £ par an, soit environ **6 470 €** par mois. L'autorité administrative chargée de la rémunération des parlementaires (*IPSA*) a décidé de revaloriser cette indemnité de 1 % en avril 2013 et en avril 2014, à la suite d'une consultation en ligne du public. Cette indemnité peut être majorée pour les parlementaires qui occupent des fonctions spécifiques (président de commission...).

Les MPs bénéficient également d'un crédit d'environ **13 434 €** (députés non londoniens) à **14 100 €** (députés londoniens) par mois pour la rémunération de **collaborateurs**.

Les **autres frais liés au mandat** des MPs sont remboursés sur présentation de notes de frais avec les montants maximums suivants :

– frais d'hébergement à Londres ou dans la circonscription, variant de 994 € à 1968 € par mois selon le prix du foncier dans la circonscription ;

– coût de fonctionnement de la permanence parlementaire, variant de 2 227 € (député non londonien) à 2 482 € (député londonien) ;

– frais de début de mandat d'un montant maximum de 7050 € et de fin de mandat (pour les MPs non réélus) d'au plus 66 330 € ;

– frais liés aux déplacements nécessités par la fonction parlementaire sans limite chiffrée, sur la base de la classe économique pour le train et selon un barème kilométrique pour la voiture ;

– divers autres frais (parking, taxi...) quand ils sont liés au mandat.

La moyenne des frais remboursés aux MPs britanniques en 2011-2012 était d'environ **3 666 € par mois** contre 2 920 € l'année précédente.

Chiffres au 5 juin 2013 au taux de change de 1£ = 1,175 €.

⁶⁶ <http://www.parliamentary-standards.org.uk/DataDownloads.aspx>

Cette procédure, qui place les dépenses des parlementaires sous le double contrôle du public et d'une autorité administrative, au travers d'une transparence maximale, n'en connaît pas moins de sérieux **inconvenients** :

– une véritable administration a dû être créée, dans la mesure où l'*IPSA* est chargée de contrôler plusieurs dizaines de milliers de notes de frais chaque année. Ainsi, ce sont 67 personnes qui travaillent à temps plein pour cette autorité, pour un budget annuel d'environ sept millions d'euros ;

– la précision des informations rendues publiques permet la publication, dans la presse, de statistiques agrégées potentiellement dommageables pour l'image des parlementaires. Ainsi, le *Sun* consacrait un article, en mai 2013, au quart de million de livres consacrées, sur un an, à l'achat de boissons alcoolisées, et remboursées par l'*IPSA*, soit une facture moyenne de 400 livres par parlementaire, détaillant de surcroît les boissons favorites de certains députés⁶⁷. La transparence totale ne met donc pas fin à la suspicion et peut même l'entretenir en ouvrant la voie à des commentaires aussi désobligeants qu'absurdes.

B. – Le montant de la prise en charge et les frais concernés

Les différents systèmes de prise en charge des frais se distinguent par plusieurs aspects : le montant de cette dernière, la modulation de l'indemnité entre parlementaires et la nature des frais pris en charge.

1. Une prise en charge des frais comparable en France à ce qu'elle est à l'étranger

Il est particulièrement difficile de **comparer le montant total** des frais pris en charge dans les différents Parlements dans la mesure où les indemnités versées n'ont généralement pas le même périmètre. Il existe par ailleurs une différence inhérente aux modalités de prise en charge, dans la mesure où le remboursement sur notes de frais donne une information sur le montant réel des dépenses, ce qui n'est pas le cas du système de l'indemnité forfaitaire.

La situation matérielle des parlementaires diffère également en fonction de leurs sources potentielles de **revenus annexes**. Ainsi, en France, le cumul des mandats engendre un cumul des rémunérations dans la limite d'une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire. Par ailleurs, si aucune limite ne s'impose aux députés français pour ce qui est des revenus tirés d'activités privées, contrairement, par exemple, aux États-Unis, où ces derniers ne peuvent être cumulés que dans la limite de 15 % du montant de l'indemnité parlementaire, il convient de signaler que l'indemnité des parlementaires américains est beaucoup plus élevée (environ 11 000 € avec des indemnités représentatives de frais qui sont de 90 000 € pour les représentants et de plus de 200 000 € pour les sénateurs...). En revanche, en Europe, en dehors de l'Italie où les indemnités parlementaires sont plus élevées qu'ailleurs, le montant de la rémunération cumulée avec l'indemnité représentative de frais des parlementaires est comparable d'un pays à l'autre.

⁶⁷ « Boozy MPs on £250k bender », *The Sun*, 23 mai 2013

Indemnité, frais et crédit collaborateur dans différents Parlements

	Assemblée nationale	Chambre des Communes (RU)	Bundestag	Parlement européen	Chambre des représentants (EU)
Indemnité parlementaire (brut)	7 100 €	6 470 €	7 668 €	7 957 €	11 072 €
Prise en charge des frais	5 770 € + déplacements	3 666 € (moyenne)	4 123 € + déplacements	4 299 € + déplacements	30.020 € (plafond moyen)
Crédit collaborateurs	9 504 €	env. 14 000 €	15 580 €	21 209 €	60.200 €

Ce tableau confirme que si le crédit collaborateur est plus élevé à l'étranger, pour des raisons structurelles d'organisation du travail dans les régimes entièrement parlementaires, en revanche l'indemnité parlementaire des députés français est, elle, dans la moyenne des Parlements occidentaux.

2. L'absence de modulation de l'IRFM

La modulation du montant des prises en charge en fonction de la situation de chaque député constitue, en France, un sujet périodique de débats. Dans notre pays et en Allemagne, le système de l'**indemnité forfaitaire**, couplée à un crédit collaborateur identique pour chaque député, assure une stricte égalité dans la prise en charge des frais. À cette nuance près que la prise en charge des frais de déplacements (gratuité des transports par train notamment) constitue une mesure compensatoire à l'éloignement de certains députés du siège du Parlement. Quoi qu'il en soit, en France, la question de l'inégalité des députés au regard des moyens pour exercer leur mandat, en fonction de l'existence d'une situation de cumul, est régulièrement posée.

En revanche, au Royaume-Uni et aux États-Unis, une part non négligeable de la prise en charge des frais est **modulée entre les parlementaires**, en fonction notamment de l'éloignement entre la circonscription et le siège du Parlement. Un barème tenant compte de l'éloignement a été élaboré aux États-Unis, ce qui induit une variation de 20 % dans les montants versés. Au Royaume-Uni, c'est l'intégralité des plafonds de prise en charge qui est modulée selon le critère principal de la résidence dans la région londonienne ou en dehors de cette dernière, couplé pour certains plafonds (frais de résidence notamment) avec une déclinaison du montant alloué pour chaque circonscription, récapitulée dans un tableau.

Les indemnités des sénateurs et représentants américains

L'indemnité parlementaire, pour les sénateurs, comme pour les représentants, s'élève à 174 000 \$ par an, soit **11 072 € par mois**. Les revenus complémentaires sont limités à 15 % de cette indemnité et certaines activités sont interdites, notamment toutes celles qui reposent sur une relation de confiance, à l'exception de la médecine.

Les frais de représentation (MRA) sont calculés à partir de trois composantes :

- un crédit collaborateur égal pour tous les représentants, d'un montant de 60 200 € par mois en 2010, avec une limite d'emploi de 18 collaborateurs ;
- un crédit destiné à couvrir les frais de mandat, composé d'une part forfaitaire (16 354 €) et d'une part variable en fonction de la distance entre la circonscription et Washington ;
- une prise en charge des frais de courrier.

Au total, le plafond de ces frais est, en 2012, de 80 860 € à 99 720 € par mois et par représentant, avec une moyenne de **90 220 €** 89 % de ce plafond avaient été utilisés en 2010. Il a été diminué de 5 % en 2010 et de 6,4 % en 2011.

Pour les sénateurs, sur la base de règles de calcul un peu différentes (fondées sur l'éloignement de l'État d'élection et son nombre d'habitants), les plafonds de dépenses pour frais varient de 188 622 € à 298 514 € par sénateur par mois, avec **une moyenne de 204 420 € par mois**

Chiffres au 5 juin 2013 au taux de change de 1\$ = 0,76 €.

3. Une définition plus ou moins précise des frais pris en charge

Il est vrai que le système des notes de frais assure une parfaite définition des dépenses prises en charge. L'opération de remboursement suppose en effet l'édition de règles précises visant à distinguer les frais remboursables de ceux qui doivent rester à la charge du parlementaire. Un manuel d'une trentaine de pages à destination des représentants américains, et d'environ quatre-vingt-dix pages à destination des parlementaires britanniques, est actualisé chaque année. Ils détaillent précisément, pour chaque type de dépenses, les limites aux possibilités de remboursement. Ils formulent également des principes généraux destinés à orienter les parlementaires. Le *Member's congressional Handbook* américain (2011)⁶⁸ souligne-t-il que ne peuvent être prises en charge que les dépenses engagées par les représentants dans le cadre de leurs fonctions, en dehors de toute dépense personnelle, liée à une campagne électorale, ou bénéficiant à un proche.

Dans les pays qui ont choisi l'indemnité forfaitaire, les frais possiblement pris en charge sont nécessairement moins bien définis. Outre les cas évoqués ci-dessus, plusieurs parlementaires ont saisi la Déontologue pour avoir des précisions sur la possibilité de régler une cotisation à un parti politique ou d'acheter une voiture par l'intermédiaire de l'IRFM, de rémunérer un personnel d'entretien pour la permanence, par l'intermédiaire d'un chèque emploi service universel prélevé sur le compte IRFM ou de placer l'IRFM sur un livret A.

De même, le Conseil constitutionnel a été saisi, dans le cadre du contentieux électoral, de cas d'utilisation de l'IRFM pour des dépenses électorales. Il a validé les résultats tout en mettant en garde contre le renouvellement de ces pratiques à l'avenir, soulignant le fait qu'il n'existait pas, jusqu'à présent, de règle précise en la matière.

À titre de comparaison, la Déontologue a été saisie de la possibilité de prélever sur le compte IRFM les mensualités du crédit ayant servi à l'acquisition et non la location d'une permanence parlementaire. Cette situation est réglée en détail dans le manuel britannique, afin de faire en sorte que le Parlement bénéficie, s'il y a lieu, de la valorisation de la propriété.

L'utilisation de l'IRFM est laissée à l'appréciation du député

L'usage de l'IRFM est laissé à l'appréciation du député dès lors qu'elle a un lien avec le mandat. C'est l'application du principe du forfait, en France comme dans les autres Parlements étrangers où cela existe. D'un point de vue fiscal, son utilisation est réputée conforme à son objet⁶⁹ et elle ne peut donc pas donner lieu à contrôle fiscal.

⁶⁸ <http://cha.house.gov/handbooks/members-congressional-handbook>

⁶⁹ En application du 1° de l'article 81 du code général des impôts précité.

La seule interdiction a été établie par le Conseil constitutionnel, puis reprise par le législateur. Elle porte sur les dépenses de campagne, qui ne peuvent être financées grâce à l'IRFM⁷⁰, cette règle étant aujourd'hui énoncée à l'article L. 52-8-1 du code électoral⁷¹.

Le Parlement européen a tempéré ce système du forfait global, dans la mesure où le Bureau a adopté, le 13 décembre 2010, un document de deux pages, intitulé « *Dépenses imputables sur l'indemnité de frais généraux* », qui recense les principaux frais qui peuvent donner lieu à imputation sur cette indemnité. En cas de doute, le parlementaire est invité à prendre l'attache des services du Parlement européen.

Les indemnités des députés européens

L'indemnité parlementaire des députés européens s'élève à **7 957 €**. Elle est calculée par référence au traitement d'un juge à la Cour de justice de l'Union européenne.

Les **frais de voyage** sont pris en charge sur le fondement d'un ou deux aller-retour par semaine avec le pays d'élection. S'y ajoute une prise en charge plafonnée pour les déplacements au titre du mandat en dehors de cet État (4 148 € par an) et un remboursement des voyages au sein de l'État d'élection, dans la limite d'un forfait. Ces remboursements sont complétés par des frais de séjour d'environ 300 € par journée de présence.

Une **indemnité pour frais généraux** d'un montant de **4 299 €** est destinée à couvrir les frais courants des députés européens (téléphoniques, informatiques, postaux, liés à la permanence...).

L'indemnité d'assistance parlementaire a pour objet la rémunération de collaborateurs locaux ou au Parlement européen, dans la limite de **21 209 €** par mois.

Des cours de langue et d'informatique, pour un montant maximal respectif de 5 000 € et 1 500 € par an peuvent également être pris en charge.

C. – Utilisation de l'IRFM et liberté d'organiser l'exercice du mandat

Les expériences étrangères permettent de mesurer les forces et les faiblesses de l'IRFM. Égalitaire, en tant qu'elle assure un traitement identique de tous les députés, elle ne permet pas toutefois de compenser les différences de situation. Forfaitaire, elle garantit l'autonomie et la liberté des députés d'organiser l'exercice de leur mandat sans permettre de répondre néanmoins à certaines interpellations sur une possible confusion entre rémunération de base et IRFM. Économisant des coûts administratifs inutiles, elle ne met cependant pas le député en mesure de répondre aux allégations sur une utilisation qui ne serait pas justifiée.

Il ne peut être question de changer radicalement de modèle. L'expérience britannique du remboursement sur notes de frais montre combien un tel système est inutilement coûteux, difficilement gérable et accroît encore davantage la défiance du public vis-à-vis des parlementaires, au lieu de la diminuer. Le principe d'une indemnisation forfaitaire est, quant à lui, parfaitement justifié eu égard à la liberté que doit avoir le parlementaire d'organiser l'exercice de son mandat.

Ce qui n'empêche de chercher à remédier à certaines lacunes du régime actuel, afin de sécuriser les députés et d'éviter que la presse ne se focalise sur les rares cas d'utilisation, il est

⁷⁰ Conseil constitutionnel, 1^{er} mars 2013, *Yvelines (6^e circonscription)*, n° 2013-4793 AN.

⁷¹ « Art. 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.* »

vrai peu acceptable, pour des dépenses de vie privée et familiales étrangères au mandat. C'est ainsi qu'il est proposé de clarifier les conditions d'utilisation de l'IRFM, tout en n'entravant pas la liberté de gestion des élus, qui est l'une des conditions de l'exercice indépendant de leur mandat.

1. Moduler le montant de l'IRFM

Il ne semble pas souhaitable pour les raisons déjà exposées de s'orienter vers un système de notes de frais tel qu'il peut exister au Parlement de Westminster. Il faut rappeler que, dans le cas britannique, ce système présente d'importantes contreparties. Son coût en particulier n'est pas négligeable pour les finances publiques (sept millions d'euros et 67 personnes employées) et il conduit à limiter excessivement la liberté du parlementaire par une énumération qui se veut exhaustive des dépenses remboursables. Les députés britanniques n'ont-ils pas ainsi récemment protesté contre le projet de ranger parmi les dépenses non remboursables, l'achat des biscuits accompagnant la tasse de thé qu'ils offrent à leurs visiteurs ?

Pour autant, cela ne signifie pas qu'il ne faille pas s'inspirer de certaines bonnes pratiques, notamment quant à une définition plus précise des dépenses afférentes à l'exercice du mandat.

Par ailleurs, les situations de cumul des mandats peuvent engendrer des inégalités substantielles dans la prise en charge des frais afférents au mandat parlementaire, notamment dans le cas des députés titulaires d'un important mandat exécutif local. Si la limitation à venir du cumul des mandats devrait résoudre à la source cette difficulté, celle-ci est de moins en moins acceptée. En conséquence, **il est apparu justifié de préconiser une modulation de l'IRFM entre députés.**

Si l'IRFM n'a pas pour objet de remédier aux inégalités d'exercice du mandat, force est de constater que les très rares cas dans lesquels a été dénoncée une utilisation en réalité privée de l'indemnité concernent des députés détenteurs d'un mandat d'exécutif local allégeant leurs charges (en termes de personnels, locaux etc.). Aussi est-il temps de songer à une modulation du versement de l'indemnité.

Il ne serait pas illogique de réduire par exemple de 40 % son montant pour les députés occupant des fonctions importantes d'exécutifs locaux permettant la prise en charge des frais de mandat, et de 15 % pour ceux qui, n'ayant pas ces fonctions, disposent d'un véhicule avec chauffeur mis à disposition par l'État (certains anciens ministres notamment). Ces pourcentages sont des ordres de grandeur qu'il reviendra le cas échéant au Bureau de préciser.

Il ne serait pas juste que cette réforme puisse s'analyser comme une pénalisation, car elle vise à un simple réajustement. La somme correspondant à ces réductions serait au demeurant transférée à raison des deux tiers sur les crédits collaborateurs, et pour le tiers restant sur l'IRFM des autres députés dont les frais, il faut le reconnaître dans le contexte actuel, ne sont pas négligeables.

Enfin, si la libre appréciation des conditions d'exercice de son mandat reste le postulat démocratique, les députés en cas de contestation publique de certaines utilisations de l'IRFM devraient être en mesure de justifier les dépenses incriminées.

2. Clarifier les règles d'utilisation de l'IRFM

Du fait du principe de la libre organisation de l'exercice du mandat, les catégories de dépenses imputables sur l'IRFM n'ont jamais été précisées. Ni l'arrêté du Bureau qui a créé l'IRFM dans sa forme actuelle⁷², ni les articles de loi qui la régissent⁷³ n'en tracent les contours, à tel point que le Conseil constitutionnel a dû établir récemment, dans le cadre du contentieux des comptes de campagne, que l'IRFM « est [...] destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député »⁷⁴. Cette situation est source d'incertitudes et de contre-sens.

De prime abord, il pourrait sembler opportun de s'attacher à établir une liste limitative de frais qui peuvent être pris en charge au titre de l'IRFM. Cette méthode est cependant contestable. D'une part, la liste de dépenses aura forcément un caractère non exhaustif et risque de se trouver rapidement caduque. D'autre part, ce système peut apparaître comme une entrave injustifiée au libre exercice du mandat, certains députés pouvant avoir des idées novatrices dans l'utilisation de cette indemnité.

En conséquence, la piste consistant à définir des **principes d'utilisation de l'IRFM** doit être privilégiée. Ces derniers auraient vocation à fournir aux députés des lignes directrices quant aux dépenses qui peuvent être prises en charge sur l'IRFM sans toutefois prescrire une limitation des catégories de dépenses acceptables. Le critère, à appliquer, de l'existence d'un lien avec le mandat est suffisamment clair. Pour lever toute ambiguïté, la nécessité d'un tel lien doit être expressément mentionnée, comme principe de référence, dans l'article du code de déontologie consacré à l'indépendance, que l'IRFM vise à garantir.

Les députés éprouvant des difficultés à discerner les dépenses qui peuvent être prises en charge, seraient invités à **prendre l'attache du Déontologue** qui, en relation avec les services concernés de l'Assemblée nationale, aurait pour mission d'élaborer une « **jurisprudence** » destinée à préciser les conditions d'application concrète du principe précédemment évoqué. Ces consultations donneraient lieu à la publication d'une synthèse au sein du rapport annuel du Déontologue.

Les principes en question seraient déterminés par le Bureau. Ils auraient vocation à demeurer, à l'instar du code de déontologie, en nombre limité. À ce stade, trois d'entre eux pourraient être affirmés et regroupés dans la partie du guide pratique relatif à l'utilisation de l'IRFM.

PROPOSITION DE GUIDE POUR L'UTILISATION DE L'INDEMNITÉ REPRÉSENTATIVE DE FRAIS DE MANDAT (IRFM)

En application de l'article 2 du code de déontologie, le présent guide regroupe les règles juridiques qui encadrent l'utilisation de l'IRFM ainsi que les bonnes pratiques permettant d'éviter les risques de conflits d'intérêts.

1. L'IRFM est utilisée librement par le député dès lors qu'elle couvre les frais afférents à l'exercice du mandat

⁷² Arrêté du Bureau du 23 avril 1997 précité.

⁷³ 3° du II de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale pour la soumission de l'IRFM à la CSG et à la CRDS et 1° de l'article 81 du code général des impôts pour l'impôt sur le revenu.

⁷⁴ Conseil constitutionnel, 1^{er} mars 2013, *Yvelines (6^e circonscription)*, n° 2013-4793 AN précité.

Instituée, dans sa forme actuelle, par l'arrêté du Bureau du 23 avril 1997, l'IRFM est destinée à couvrir l'ensemble des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire qui ne sont pas directement pris en charge ou remboursés par l'Assemblée nationale, ainsi que le coût lié à l'emploi des collaborateurs, lorsqu'il excède l'enveloppe de crédits allouée spécifiquement à cet usage⁷⁵.

Dans ce cadre, chaque député choisit librement les frais pris en charge par cette indemnité. Entrent évidemment dans l'objet de l'IRFM, sans que cette liste soit exhaustive, les frais liés à la tenue d'une permanence et ceux de déplacement et de représentation.

Au regard de la législation fiscale, il convient de réaffirmer que l'IRFM est réputée utilisée conformément à son objet et que, du fait de son caractère indemnitaire, elle n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu⁷⁶.

2. Les députés peuvent devoir justifier des dépenses ayant prêté à controverse

L'IRFM étant une indemnité de frais⁷⁷, plusieurs conséquences en découlent :

- l'IRFM est versée sur un compte distinct, qui lui est spécifiquement consacré ;
- sur ce fondement, en fin de législature, les questeurs ont l'habitude de demander à ce que les éventuels excédents constatés sur le compte IRFM soient reversés au trésorier de l'Assemblée nationale⁷⁸ ;
- l'IRFM ayant un caractère purement indemnitaire, les députés ne sauraient bénéficier d'une déduction fiscale pour les paiements effectués à partir du compte IRFM⁷⁹.

En cas de mise en cause du lien avec le mandat d'une dépense effectuée sur l'IRFM, le Bureau pourrait demander au Déontologue de traiter le problème avec le député concerné en lui demandant de justifier et/ou de régulariser sa situation, pour les seules dépenses incriminées d'une certaine importance (représentant par exemple plus de 5 % de l'IRFM).

Cette procédure pourrait être également conduite à l'initiative du Déontologue, avec l'accord du Bureau.

S'il était constaté un manquement aux règles d'utilisation de l'IRFM, le Bureau pourrait décider d'appliquer l'article 5 de sa décision, en le rendant public. Cette publicité pourrait être assortie de l'obligation faite au député de restituer les sommes indûment prélevées sur l'IRFM.

En cas de doute sur une possible utilisation de l'IRFM, un député pourrait, en tout état de cause, poser toute question qu'il juge utile au Déontologue de l'Assemblée nationale. Le Déontologue y répondrait en lien avec les services compétents de l'Assemblée nationale.

⁷⁵ Le Conseil constitutionnel en a jugé que l'IRFM « est [...] destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député » (CC, 1^{er} mars 2013, Yvelines (6^e circonscription), n° 2013-4793 AN).

⁷⁶ 1^o de l'article 81 du code général des impôts.

⁷⁷ C'est ce qu'a rappelé la Commission pour la transparence financière de la vie publique dans son quinzième rapport, paru au *Journal officiel* du 25 janvier 2012, qui constate que l'IRFM contribue à « un enrichissement oscillant entre 1 400 € et 200 000 € » entre le début et la fin du mandat pour certains parlementaires.

⁷⁸ Environ 500 000 € ont été restitués en 2012.

⁷⁹ Cette règle est conforme à l'état du droit ainsi qu'en témoigne la réponse à la question écrite n° 173, publiée au *Journal officiel* du 12 mars 2013 : « En tout état de cause, il est rappelé que les indemnités de fonction ou représentative de frais de mandat allouées aux parlementaires qui sont considérées comme des allocations pour frais d'emploi, et sont réputées être utilisées conformément à leur objet, bénéficient déjà de l'exonération d'impôt sur le revenu prévue au 1^o de l'article 81 du [code général des impôts]. Elles ne sauraient dès lors ouvrir droit à réduction d'impôt [en l'occurrence au titre des dons à un parti ou groupement politique] ».

Pour la bonne information des députés, le Déontologue publierait dans son rapport annuel, de manière non nominative, les précisions qu'il aurait apportées aux députés sur l'utilisation de l'IRFM.

3. L'IRFM ne peut pas être affectée au financement d'une campagne électorale

L'interdiction de financer une campagne électorale au moyen de l'IRFM a été explicitement établie par le Conseil constitutionnel⁸⁰. Elle figure désormais à l'article L. 52-8-1 du code électoral. La sanction encourue est le rejet du compte de campagne et l'inéligibilité du candidat.

En application de ces principes, les réponses suivantes pourraient être apportées aux consultations qui ont déjà à ce jour été adressées à la Déontologue :

– l'achat d'une voiture grâce à l'IRFM est possible dans la mesure où elle est utilisée dans l'exercice du mandat d'autant que la décote que subit une voiture durant le mandat amoindrit fortement sa valeur finale ;

– le placement de l'IRFM sur un livret A constitue une modalité de gestion de cette indemnité et n'est donc pas, en tant que tel, critiquable. Soit le montant placé est utilisé ultérieurement, soit il devra être restitué à la fin du mandat ;

– l'emploi d'un agent d'entretien pour la permanence du député constitue un frais imputable sur l'IRFM. En revanche, le député ne peut pas bénéficier de la déduction fiscale afférente, car cela ferait doublon avec le régime fiscal de l'IRFM ;

– le paiement d'une cotisation à un parti politique n'est pas un frais lié au mandat. Tel est en revanche le cas pour la contribution versée au groupe politique, dont l'activité facilite l'exercice du mandat parlementaire, ce versement ne pouvant donner lieu à aucune déduction fiscale.

II. – Les collaborateurs parlementaires

La lettre du Président de l'Assemblée nationale du 18 mars 2013 invitait la Déontologue à élaborer des règles déontologiques destinées aux collaborateurs et aux fonctionnaires parlementaires.

Dans la mesure où le Déontologue de l'Assemblée nationale ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation, la seule modalité d'information sur les conditions de travail et les difficultés déontologiques rencontrées par les collaborateurs parlementaires consistait, d'une part, à prendre l'attache des six associations et syndicats de collaborateurs⁸¹ et, d'autre part, à solliciter une contribution de l'ensemble des collaborateurs désireux d'apporter leurs réflexions à la Déontologue.

⁸⁰ Le Conseil constitutionnel considère que l'utilisation de cette indemnité est contraire au deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral qui prohibe le financement par des personnes morales (même décision). L'article L. 52-8-1 dispose désormais qu'« *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.* »

⁸¹ Cercle des collaborateurs et attachés parlementaires, Association française des collaborateurs parlementaires, Alliance des collaborateurs de députés, CFDT, UNSC-UNSA et SNCP-FO.

Un questionnaire⁸² a donc été adressé, le 24 juin 2013, à l'ensemble des collaborateurs parlementaires, par l'intermédiaire de l'adresse électronique des députés. Cette démarche empirique destinée à mieux connaître le profil, les missions et les possibles conflits d'intérêts des collaborateurs étant la première enquête de cette ampleur menée à l'Assemblée nationale, elle a suscité quelques réactions négatives de la part de certains parlementaires, qui ont donné pour instruction de ne pas répondre à une enquête jugée trop intrusive.

Avec 192 réponses reçues, soit un taux de réponse un peu inférieur à 10 %, le nombre total de collaborateurs étant de 2 090 en juin 2013⁸³, les résultats de cette enquête ne prétendent pas être totalement significatifs. Ils n'en sont pas pour autant d'une portée négligeable. Complétés par les rencontres avec les associations, les syndicats et de nombreux collaborateurs, ainsi que par les entretiens avec les membres compétents du Bureau – M. Bernard Roman, premier questeur et Mme Marie-Françoise Clergeau, ils fournissent des indications quant aux enjeux déontologiques auxquels ces derniers sont confrontés et à leurs aspirations.

Ces renseignements doivent être couplés aux données statistiques d'ensemble qui résultent d'une note élaborée à l'attention de M. Bernard Roman, dans la perspective de la réunion tenue, le 10 juillet 2013, avec les représentants des associations et syndicats de collaborateurs parlementaires. Les principales de ces données sont ici reprises, fournissant l'occasion de mesurer la représentativité de l'échantillon. En contrepoint, les réponses au questionnaire apportent un éclairage complémentaire sur le vécu des collaborateurs et leurs aspirations.

A. – Une mission de confiance, des situations individuelles très variables

1. La sociologie des collaborateurs parlementaires

Le profil et les conditions de travail des collaborateurs parlementaires sont naturellement extrêmement divers, ainsi que le montrent les écarts de rémunération ou de temps de travail.

La première grande ligne de partage entre les collaborateurs réside dans leur **lieu d'exercice**. Alors que les collaborateurs parisiens représentent environ un tiers des collaborateurs parlementaires, ils constituent plus de la moitié des réponses au questionnaire. Les caractéristiques des collaborateurs ayant répondu dénotent une surreprésentation des collaborateurs parisiens, qui ont certainement eu un accès plus facile au questionnaire et qui sont peut-être davantage confrontés que leurs homologues de circonscription à des situations de conflit d'intérêts.

En second lieu, **l'âge** des collaborateurs est très variable, comme le montrent les statistiques de l'Assemblée nationale. Du fait de la surreprésentation des répondants parisiens, la moyenne d'âge mentionnée dans les questionnaires (trente-trois ans) est bien inférieure à celle des collaborateurs pris dans leur ensemble, qui est de quarante ans. En effet, les collaborateurs de circonscription sont, en règle générale, plus âgés que leurs homologues parisiens. Pour ces derniers, il n'est pas rare que l'emploi de collaborateur soit exercé dès la fin de leurs études ou même en parallèle de ces dernières. La même explication peut être fournie pour ce qui de la surreprésentation des hommes dans l'échantillon, la répartition entre Paris et circonscription étant loin d'être paritaire.

⁸² Cf. annexe n° 5.

⁸³ Source : note diffusée à l'occasion de la réunion du 10 juillet 2013 avec les représentants des associations et syndicats de collaborateurs parlementaires et diffusée sur un blog tenu par des collaborateurs parlementaires.

Grandes caractéristiques des collaborateurs ayant répondu au questionnaire

	Nombre ⁸⁴	Pourcentage	Ensemble (statistiques AN)
Sexe			
H	91	47,9%	39,9%
F	99	52,1%	60,1%
Lieu			
Paris	95	51,9%	33,8%
Circonscription	62	33,9%	66,2%
Les deux	26	14,2%	
Âge			
Jusqu'à 29 ans	64	49,6%	23,2%
30-39 ans	37	28,7%	27,3%
40-49 ans	14	10,9%	25,0%
À partir de 50 ans	14	10,9%	24,5%

2. Des modalités d'exercice des fonctions très variables

Les contrats dont bénéficient les collaborateurs qui ont répondu au questionnaire correspondent à la structure de ceux de l'ensemble des collaborateurs, **le contrat à durée indéterminée étant la norme**. Il est toutefois probable, selon les associations, que le nombre de stagiaires ayant répondu soit faible et que, en conséquence, leur nombre soit sous-évalué. Cette impression ne peut pas être confirmée par les statistiques de l'Assemblée nationale, qui ne prennent pas en compte les stagiaires.

Types de contrat

	Nombre	Pourcentage	Ensemble (statistiques AN)
CDI	169	90,9%	87,4 %
CDD	11	5,9%	5,8 %
Fonctionnaire détaché	5	2,7%	6,8 %
Stage	1	0,5 %	–

Les fonctions de collaborateur parlementaire par nature ne bénéficient pas d'une garantie de pérennité. La collaboration politique implique en effet un lien de confiance avec le parlementaire que l'on assiste et que l'on sert. En tout état de cause, le contrat de collaborateur ne peut excéder la durée du mandat, soit cinq ans, sa prorogation étant soumise à la réélection du député employeur.

La durée de travail prévue aux contrats est, en moyenne, de 114,1 heures par mois (soit environ un trois-quarts de temps complet). Ainsi que le remarque la note diffusée à l'occasion de la réunion du 10 juillet 2013 avec les représentants des associations et syndicats de collaborateurs parlementaires, environ 37,4 % des contrats actifs prévoient une durée de travail inférieure au nouveau minimum légal de 24 heures hebdomadaires tel qu'il résulte de la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

⁸⁴ Le nombre de questionnaires pour lesquels la rubrique est renseignée varie selon la rubrique en question, le total des réponses n'étant, en conséquence, pas toujours égal à 192. Par ailleurs, il faut prendre en compte le fait que trois des réponses ont été adressées par des collaborateurs de groupe.

Temps de travail prévu au contrat

Type de contrat	Nombre de contrats	Pourcentage des contrats concernés sur l'ensemble
Contrats à temps plein	1131	52,2 %
Contrats inférieurs à un temps plein et supérieurs à un mi-temps	369	17 %
Contrats à mi-temps	197	9,1 %
Contrats inférieurs à un mi-temps	468	21,6 %

Cependant, la **durée réelle** de travail est souvent supérieure à celle qui figure au contrat. Les collaborateurs à temps plein déclarent ainsi une durée moyenne de travail de 44,5 heures par semaine. Certaines réponses font par ailleurs mention d'horaires extrêmement variables, comprenant parfois le samedi et le dimanche. Cela se conçoit parfaitement s'agissant de collaborateurs politiques, plus particulièrement en circonscription.

Les **rémunérations** sont également **très variables**, y compris pour un même niveau de qualification ou pour un même type d'emploi. Le salaire net moyen est de 2 333 € par mois. Les statistiques générales du service de la gestion financière donnent une rémunération horaire brute de 18,42 €, qui cache cependant de fortes disparités et qui n'est fondée que sur la durée de travail figurant au contrat⁸⁵.

Rémunérations prévues au contrat

Tranche de rémunération	Rémunération mensuelle brute indicative pour un temps plein (35h)	Nombre de contrats	Pourcentage des contrats concernés	Cumul
de 9,43 € à 9,99 €	1430 à 1515 €	144	6,7 %	6,7 %
de 10 à 14,99 €	1515 € à 2274 €	533	24,6 %	31,3 %
de 15 à 19,99 €	2274 € à 3033 €	730	33,7 %	65 %
de 20 à 24,99 €	3033 € à 3792 €	396	18,3 %	83,3 %
de 25 à 29,99 €	3792 € à 4550 €	173	8 %	91,3 %
de 30 à 34,99 €	4550 € à 5308 €	89	4,1 %	95,4 %
de 35 à 39,99 €	5308 € à 6067 €	32	1,5 %	96,9 %
de 40 à 62,66 €	6067 € à 9504 €	68	3,1 %	100 %

Compte tenu du nombre de contrats à temps partiel, **il n'est pas rare que des collaborateurs cumulent plusieurs contrats**. Tel est le cas pour soixante collaborateurs, qui sont employés par plusieurs députés, et pour dix collaborateurs, qui sont également employés par un groupe politique. Ce type de cumul ne concernant, en toute hypothèse, que les collaborateurs en poste à l'Assemblée nationale, on peut estimer cependant que seulement 9,5 % d'entre eux se trouvent placés dans cette situation

3. Entre enthousiasme et besoin de reconnaissance

La diversité de la situation des collaborateurs parlementaires se marque également dans leur parcours et dans leurs aspirations. Il n'est pas rare d'exercer cette activité en parallèle de

⁸⁵ Source : note diffusée à l'occasion de la réunion du 10 juillet 2013 avec les représentants des associations et syndicats de collaborateurs parlementaires.

la **poursuite d'études** (11 % des répondants) et il est fréquent qu'elle soit envisagée comme **prélude à un engagement politique**, 9 % des collaborateurs qui ont répondu exerçant un mandat électoral en parallèle de leur activité.

Collaborateurs poursuivant des études

	Nombre	Pourcentage
Oui	19	11,1%
Non	152	88,9%

Collaborateurs élus

	Nombre	Pourcentage
Oui	15	8,8%
Non	156	91,2%

Il ressort des entretiens avec les associations et les syndicats de collaborateurs un **grand intérêt pour leur mission et pour un travail qu'ils savent particulièrement formateur. Cet intérêt est doublé d'un sentiment d'enthousiasme d'être ainsi au cœur de la machine parlementaire et d'être associés au prestige de l'institution.**

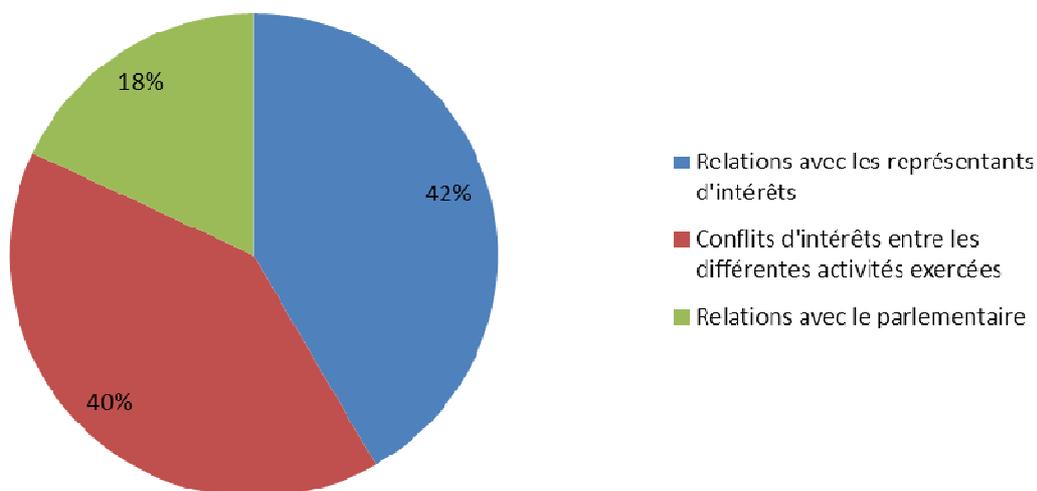
Ce sentiment est toutefois tempéré par un besoin de reconnaissance accru et une certaine insatisfaction quant à la situation matérielle de certains d'entre eux : enthousiasme donc de pouvoir travailler pour un député et ainsi de participer au plus haut niveau à la marche de la démocratie parlementaire, d'une part. Demande accrue de reconnaissance et d'amélioration des conditions matérielles réservées à certains collaborateurs, d'autre part.. Dans le même temps, les collaborateurs sont pleinement conscients des contraintes inhérentes à la fonction d'assistant parlementaire qui, de caractère politique, est nécessairement moins cadrée et davantage *intuitu personae* que celle de fonctionnaire parlementaire.

Dans ce contexte, toutes les associations rencontrées ont souligné le caractère novateur et très positif de la réflexion qui est aujourd'hui menée les concernant, tant au niveau du Collège des Questeurs que de la Déontologue. Si le questionnaire établi par la Déontologue a été diversement apprécié par certains parlementaires et certains collaborateurs, les associations semblent en revanche avoir adhéré à la démarche consistant à chercher à mieux appréhender les problèmes déontologiques auxquels ils peuvent être confrontés. Les réponses aux questionnaires montrent bien en effet le souci qu'ont aujourd'hui beaucoup de collaborateurs d'être guidés afin de pouvoir se prémunir contre les risques de conflits d'intérêts auxquels ils se savent exposés.

B. – Des interrogations déontologiques

La majorité des collaborateurs (61 %) ont signalé être confrontés à des problèmes d'ordre déontologique dans l'exercice de leurs missions. On peut en identifier trois sources : les relations avec les représentants d'intérêts, les activités annexes et la représentation du député dans certaines circonstances.

Problèmes de déontologie rencontrés



Lecture : parmi les difficultés déontologiques mentionnées, ces dernières portent, dans 42 % des cas, sur les relations avec les représentants d'intérêts.

1. Les relations avec les représentants d'intérêts

La principale difficulté déontologique rencontrée par les assistants réside dans les relations avec les **représentants d'intérêts**, que les « lobbys » soient évoqués de manière générale ou par le biais de leurs pratiques. Sont ainsi citées à plusieurs reprises les invitations adressées aux collaborateurs. Un assistant écrit : « *invitations et sollicitations permanentes des lobbys (Stade de France, Roland Garros)* ». D'autres évoquent des invitations à déjeuner, des cadeaux ou des appels téléphoniques de lobbyistes. Ces sollicitations ne semblent pas concerner tous les collaborateurs parlementaires, certains évoquant les groupes d'intérêts comme étant éloignés de leur activité parlementaire quotidienne. À n'en pas douter, ceux qui font partie de la majorité parlementaire et qui sont localisés à Paris sont les plus sollicités.

Les questionnaires laissent également percevoir un certain **désarroi** quant aux réponses à apporter à ces sollicitations. Un collaborateur écrit ainsi : « *invitations par des lobbys : quand accepter ? Quelles limites ? Appels téléphoniques des lobbys : comment les gérer ?* » ; un autre : « *Quand ai-je le droit d'accepter une invitation ? Le contact avec les lobbys peut se révéler porteur et constructif dans les échanges, mais je refuse toute invitation de peur d'établir des relations de donnant/donnant.* »

2. Le cumul d'activités des collaborateurs parlementaires

La deuxième difficulté réside dans les conflits d'intérêts qui peuvent résulter du **cumul entre l'emploi de collaborateur et d'autres activités**. Sont le plus fréquemment évoqués les intérêts que le collaborateur peut avoir en tant qu'élu local ou bénévole associatif, notamment dans l'attribution de la réserve parlementaire. Cette difficulté n'est pas anecdotique dans la mesure où environ 9 % des collaborateurs parlementaires qui ont répondu au questionnaire exercent un mandat local. Par ailleurs, un député a saisi la Déontologue afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts dans l'attribution de la réserve parlementaire, dans la mesure où il

était envisagé d'octroyer une subvention à une association dont était membre, à titre bénévole, un membre de son équipe de collaborateurs.

Les activités rémunérées, notamment de conseil, au profit du Gouvernement⁸⁶ ou d'un autre parlementaire sont également mentionnées dans les réponses. Certains collaborateurs se voient d'ailleurs proposer, en parallèle de leur activité, des fonctions de conseil : « *propositions de prestations rémunérées (veilles législatives, piges politiques, conseils* »...) » écrit l'un d'entre eux.

Au total et sans prendre en compte l'exercice de mandats locaux, vingt-cinq collaborateurs (soit 13 % des questionnaires pour lesquels cette rubrique est renseignée) déclarent exercer une autre activité. Ces dernières, qui, selon certaines associations de collaborateurs, ont peut-être fait l'objet d'une sous-déclaration, se répartissent de la manière suivante.

Les autres activités déclarées dans les réponses aux questionnaires

– **Enseignement** (5) : « enseignement » ; « enseignement à l'université (droit privé, droit international) (environ à mi-temps) » ; « chargé de cours dans un master 2 (400€ / semestre) » ; « quelques prestations de formation, rédaction, accompagnement web... Interventions en master universitaire » ; « rédaction d'articles juridiques » ;

– **Presse** (2) : « rédaction de notes pour sites d'information » ; « correspondant de presse » ;

– **Activités « politiques »** (6) : « collaborateur de groupe en collectivité » (3) ; « chargé de mission en cabinet ministériel » ; « collaborateur au Sénat à mi-temps » ; « chargé de mission dans un parti politique » ;

– **Collectivités** (4) : « employé dans un conseil général à 20 % » ; « assistante de direction en mairie » ; « agent territorial » ; « mission (à temps très partiel) auprès d'une région pour la mise en place d'un Observatoire régional de la laïcité » ;

– **Conseil** (3) : « conseil en gestion » ; « conseiller en communication » ; « attaché parlementaire d'un groupement professionnel » ;

– **Autres** (5) : « réserviste de la Marine nationale » ; « création de sites Internet » ; « entraîneur de gymnastique (6h/semaine) » ; « conseiller dans une association pour personnes âgées » ; « secrétaire assistante ».

Un cas de cumul d'activité potentiellement problématique, à la fois pour le député, pour son collaborateur et pour l'institution, a été porté à la connaissance de la Déontologue par le collaborateur et son député dans des conditions d'urgence liées à la publicité naissante donnée à la situation. Il concernait le cumul entre les fonctions de collaborateur parlementaire et celle d'attaché parlementaire à temps partiel d'une organisation professionnelle. Cette fonction consistait notamment en l'organisation de réunions de parlementaires et de représentants des ministères et en une veille parlementaire sur les textes concernés. Si ces deux activités n'étaient pas juridiquement incompatibles, il est incontestable qu'elles engendraient un conflit d'intérêts, dans la mesure où les facilités que procuraient les fonctions de collaborateur parlementaire induisaient incontestablement un avantage pour l'activité annexe (réservation

⁸⁶ Deux collaborateurs ont ainsi saisi la Déontologue de la compatibilité de fonctions à l'Assemblée nationale avec d'une part, la rédaction d'un rapport pour un ministère et, d'autre part, un emploi simultané en cabinet ministériel.

de salles, accès à l'Assemblée nationale, à l'information...) ⁸⁷. C'est pourquoi il a été mis fin à cette dualité.

3. Le travail pour le député et la représentation du député dans certaines circonstances

Certains collaborateurs rencontrent également des difficultés au regard de l'exigence impérieuse de loyauté vis-à-vis de leur député. **Quand ils sont invités au nom du député**, il leur semble parfois difficile de savoir dans quelles circonstances ils sont habilités à le représenter : « *savoir quand alerter le député, quand répondre en son nom, ce que l'on peut faire en son nom* ».

S'agissant de fonctions de collaboration politique, la relation avec le député employeur est fondamentale. Le lien de confiance est la condition essentielle d'un travail harmonieux et valorisant. Le manque d'interlocuteur de référence est parfois souligné dans les réponses au questionnaire, comme signifiant que le collaborateur a pu avoir besoin d'un avis extérieur avant d'en référer au député sur certaines sollicitations ou autres qui lui sont adressées.

C. – Quelles règles déontologiques pour les collaborateurs parlementaires ?

Compte tenu du vote récent des deux lois relatives à la transparence de la vie publique, il n'a pas semblé opportun de proposer des évolutions qui auraient nécessité une nouvelle modification de la législation, qu'elle soit organique ou ordinaire. Dès lors, l'ensemble des mesures préconisées pourraient être mises en œuvre par une décision du Bureau ou par une simple modification des pratiques.

1. La réduction des conflits d'intérêts des collaborateurs passe par une évolution de leurs conditions de travail

– L'évolution des conditions de travail des collaborateurs parlementaires

Il est très rapidement apparu que les sources des conflits d'intérêts rencontrés par les collaborateurs parlementaires résultaient, pour une large part, de la nécessité pour eux de compléter leur rémunération, eu égard notamment au fort pourcentage des emplois à temps partiel (près de la moitié des contrats). **Les collaborateurs deviennent, par la force des choses, vulnérables face aux sollicitations** qui peuvent leur être adressées, notamment de la part des groupes d'intérêts. Dès lors, une réflexion sur les obligations déontologiques des collaborateurs ne saurait être séparée d'une mise à jour de leurs conditions générales de travail.

Une réflexion sur ces conditions, notamment matérielles, est actuellement menée par les Questeurs. Aussi il n'appartient pas à la Déontologue de se prononcer sur les orientations à privilégier, sinon pour se borner à constater qu'une amélioration de ces conditions serait de nature à réduire les situations de conflit d'intérêts. Ces évolutions conditionnent, à n'en pas douter, l'efficacité des mesures déontologiques sur le point d'entrer en vigueur et permettraient de protéger plus efficacement tant les collaborateurs que les députés, ainsi que

⁸⁷ Le collaborateur, à l'issue de son dialogue avec la Déontologue, a choisi de mettre fin à cette activité annexe.

le soulignait M. Jean-Jacques Urvoas dans son rapport sur les projets de loi relatifs à la transparence de la vie publique⁸⁸.

– *Le montant du crédit collaborateur dans le contexte de la fin du cumul des mandats*

Tant dans les questionnaires que lors des entretiens, a été évoquée l'inégalité entre les députés qui disposent d'un mandat local, et donc de moyens locaux, et ceux qui n'exercent qu'un mandat parlementaire. Alors que les premiers ont la possibilité d'étoffer leur équipe parisienne, les seconds sont contraints de privilégier, comparativement, leur permanence parlementaire. Ainsi, selon la note diffusée à l'occasion de la réunion du 10 juillet 2013, entre les Questeurs et les représentants des associations et syndicats de collaborateurs parlementaires, il existerait une centaine de situations de cumul d'activité de la part de collaborateurs qui sont également fonctionnaires ou contractuels de droit public. Une partie de ces situations résulte certainement de l'emploi, à temps partiel, de certains agents locaux.

L'interdiction du cumul des mandats devrait permettre une certaine égalisation entre députés⁸⁹.

Elle soulève également la question de l'augmentation des moyens dévolus aux députés pour l'exercice de leur mandat, et notamment pour le recrutement de collaborateurs. Cet argument a été très fréquemment avancé pour justifier la demande exprimée par près de 90 % des répondants de voir augmenter le crédit collaborateurs. Sans qu'il revienne à la Déontologue de se prononcer sur ce dernier point, on peut cependant noter que le montant de ce dernier (9 504 €) est moindre que dans les autres Parlements en Europe.

Le montant du crédit collaborateur dans différents Parlements

Assemblée nationale	Chambre des Communes (RU)	Bundestag	Parlement européen
9 504 €	env. 14 000 €	15 580 €	21 209 €

À ce titre, les associations de collaborateurs ont souligné le caractère bénéfique de la réduction de l'IRFM, décidée par le Bureau, à l'automne 2012, aux fins d'un reversement sur le crédit collaborateur, ainsi que l'interdiction de reverser le crédit collaborateur sur l'IRFM.

Les députés conservent cependant la possibilité de reverser jusqu'à la moitié du crédit collaborateur au groupe politique auquel ils appartiennent. Ainsi que l'a explicité une réponse à une question écrite, ces reversements au groupe politique ne sont pas éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu dont bénéficient les dons aux partis et groupements politiques sur le fondement du 3 de l'article 200 du code général des impôts⁹⁰.

Comme évoqué précédemment, il est proposé de reverser une partie de l'IRFM des députés titulaires notamment d'un mandat important d'exécutif local pour partie sur le crédit collaborateurs et pour partie sur l'IRFM des autres parlementaires⁹¹.

⁸⁸ En la matière, il souhaitait que puissent « *s'ouvrir rapidement des chantiers internes à l'Assemblée nationale* » (Jean-Jacques Urvoas, rapport n° 1108 au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique et le projet de loi relatifs à la transparence de la vie publique, enregistrés à la Présidence le 5 juin 2013, p. 49-51).

⁸⁹ De même que les mesures préconisées en matière d'IRFM.

⁹⁰ Réponse à la question écrite n° 173 publiée au *Journal officiel* du 12 mars 2013

⁹¹ Cf. *supra*, I de la présente partie.

2. De nouvelles règles, sur le point d'entrer en vigueur, qui garantiront une plus forte transparence

– La nouvelle réglementation des « collaborateurs bénévoles »

Dans un but déontologique et pour mieux protéger la fonction de collaborateur parlementaire, le Bureau a en effet entrepris de réglementer l'une des situations potentiellement les plus problématiques, qui a trait aux « collaborateurs bénévoles » de député.

Ces derniers désignent l'ensemble des personnes qui sont déclarées comme collaborateurs par le député mais auxquels aucune rémunération n'est versée sur l'enveloppe du crédit collaborateur, le but étant de leur octroyer un accès permanent aux locaux de l'Assemblée nationale. Une telle démarche est justifiée quand il s'agit des membres de la famille du député ou de ses principaux collaborateurs locaux. Or, il s'est avéré que cette procédure était utilisée, par un certain nombre de représentants d'intérêts, pour disposer d'un badge d'accès à l'Assemblée nationale en dehors des procédures spécifiques prévues à cet effet. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que leurs interlocuteurs peuvent être trompés par leur appellation de « collaborateur parlementaire », alors qu'ils se bornent à défendre des intérêts privés, qu'ils accèdent au Palais Bourbon sans contrôle et que cette pratique rejaillit sur les collaborateurs de parlementaires qui peuvent être assimilés, à tort, à des lobbyistes.

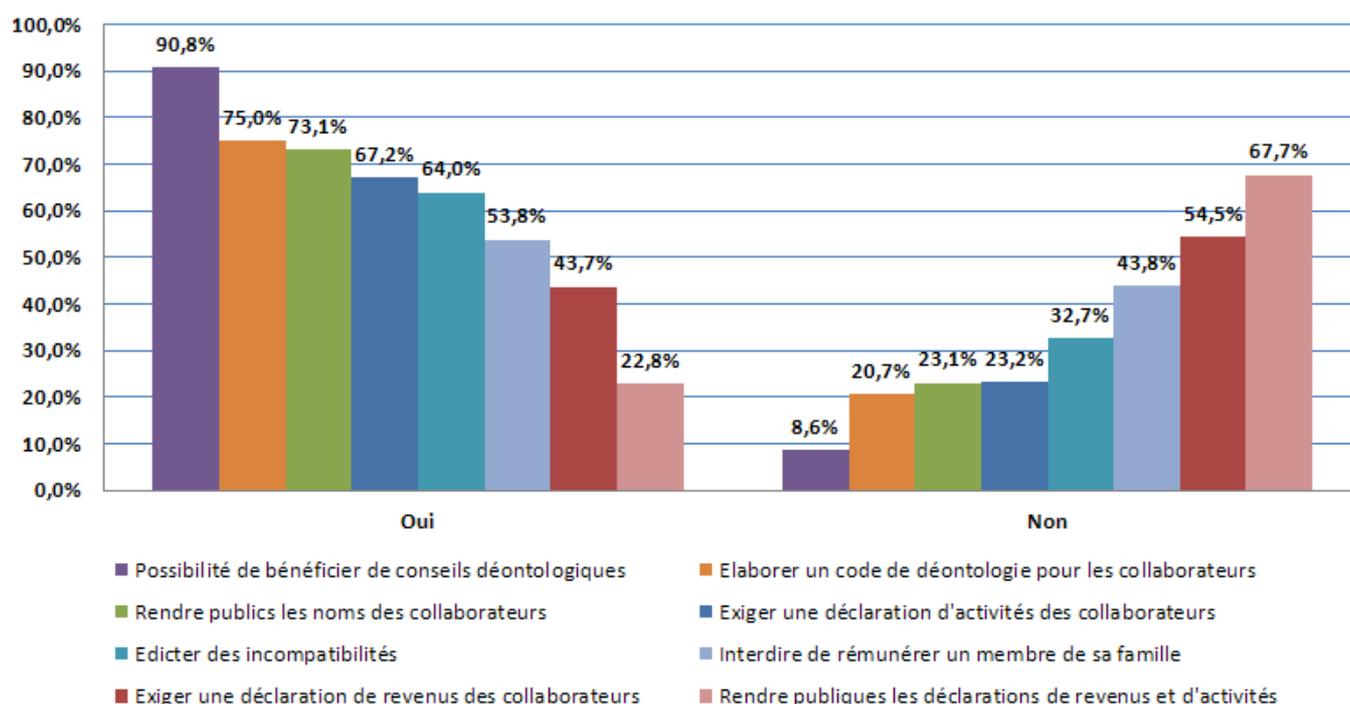
En conséquence, le Bureau a décidé, lors de ses réunions du 27 février et du 26 juin 2013, qu'à compter du mois d'octobre 2013, le nombre de titulaires de laissez-passer permanent serait limité à deux par député et que ces badges ne pourraient être attribués qu'aux personnes ayant un lien avec une responsabilité extérieure du député ou qui sont membres de sa famille.

Par ailleurs, afin de mettre symboliquement fin à une confusion préjudiciable aux collaborateurs parlementaires, le terme de « collaborateur bénévole » a été supprimé de tous les formulaires pour être remplacé par celui « titulaire de laissez-passer » permanent.

– La publicité des noms des collaborateurs de chaque député

L'article L.O. 135-1 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi organique relative à la transparence de la vie publique, dispose désormais que figurent au nombre des éléments obligatoires des déclarations d'intérêts des députés « *les noms des collaborateurs parlementaires, ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux* ». Or, sur le fondement de l'article L.O. 135-2 du même code, ces déclarations seront rendues publiques et devront être régulièrement actualisées. Dès lors, c'est l'ensemble des noms des collaborateurs, associés, pour chacun, au nom de leur député et à leurs activités annexes, qui feront l'objet d'une publicité au début de l'année 2014. Une telle mesure était préconisée par près des trois-quarts des répondants au questionnaire pour ce qui est de la publicité des noms.

Taux d'adhésion aux mesures déontologiques



Lecture : 90,8 % des collaborateurs sont favorables à la possibilité de bénéficier de conseils déontologiques, 8,6 % y étant hostiles. La somme des réponses favorables et défavorables n'est pas égale à 100 %, certains collaborateurs ayant répondu « pourquoi pas » ou ayant assorti leur réponse de réserves.

Une telle réglementation rapprocherait les obligations des collaborateurs de celles des **collaborateurs des parlementaires britanniques**, qui sont astreints à une déclaration d'intérêts. Depuis deux décisions de 1985 et de 1993, tous les titulaires d'un badge d'accès au Parlement du fait de leur collaboration avec un parlementaire doivent déclarer toute activité leur rapportant plus de 330 livres par an si l'activité en question résulte, d'une quelconque façon, des avantages que leur procure leur accès à la Chambre, ainsi que tout cadeau ou avantage d'une valeur supérieure à ce même montant s'il prend sa source dans leur travail parlementaire.

L'ensemble de ces déclarations est rendu public sous la forme d'un registre tenu à jour par les services du *Commissioner for Standards* et régulièrement révisé, les déclarations devant faire l'objet d'une actualisation dans les vingt-huit jours par les collaborateurs parlementaires⁹². Toute infraction aux règles déclaratives peut être signalée par un parlementaire, un collaborateur ou un simple citoyen et fait l'objet d'une enquête sous l'autorité du *Commissioner*. Dans les cas les moins graves, il est décidé de faire simplement apparaître, et ce, pendant un an, en gras dans le registre, l'information qui n'a pas ou qui a mal été déclarée. Dans les autres cas, le *Committee on Standards* est saisi.

La nouvelle réglementation française apportera elle aussi une réponse à de nombreuses questions déontologiques qui touchent les collaborateurs parlementaires. Les cas de cumuls d'activités les plus problématiques, par exemple avec une activité de conseil ou de lobbying, seront ainsi rendus publics. Cette évolution pourrait être l'occasion de créer un véritable **annuaire des collaborateurs parlementaires**, qui aurait vocation, au sein de l'Assemblée nationale, à mieux les identifier comme partie intégrante de celle-ci.

⁹² <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmsecret/memi01.htm>

3. Les autres évolutions envisageables

– Clarifier les règles déontologiques des collaborateurs

La mesure qui est le plus massivement demandée par les collaborateurs, que ce soit au travers des questionnaires ou par l'intermédiaire des associations, réside dans la possibilité de disposer d'un interlocuteur apte à leur répondre en matière de conflits d'intérêts (plus de 90 % d'opinions favorables). Ainsi, plusieurs collaborateurs ont pris contact avec la Déontologue pour disposer d'une ligne de conduite dans des situations de cumul d'activités, de sollicitations de groupes d'intérêts ou d'attribution de la réserve parlementaire.

Il est donc souhaitable de permettre officiellement aux collaborateurs de **solliciter des conseils auprès du Déontologue**. C'est la demande qui revient le plus souvent dans le champ laissé libre à la fin du questionnaire, avec l'amélioration des conditions de travail. Elle a également été formulée par certaines associations, afin de permettre aux collaborateurs d'entrer en contact en tant que de besoin avec une personne neutre et extérieure à l'administration.

Ces conseils permettraient l'**élaboration progressive d'un guide pratique de bonne conduite** qui pourrait être publié en annexe du rapport annuel du Déontologue afin de préciser, au fil du temps, les bonnes pratiques susceptibles de contribuer à la prévention des conflits d'intérêts. Cette approche souple semble plus efficace que la définition d'incompatibilités portant sur les collaborateurs parlementaires, qui aurait le triple inconvénient de nécessiter une nouvelle réforme législative, de figer *a priori* et une fois pour toutes une liste d'activités et d'élever au même rang que celles applicables aux parlementaires les règles qui concernent les collaborateurs alors que leur rôle et leur légitimité sont différents.

De même, un **code de déontologie**, demandé par près de quatre collaborateurs sur cinq, pourrait être rédigé. Il synthétiserait, à leur attention, les grands principes qui doivent guider leur conduite, et en particulier l'obligation de loyauté et de transparence vis-à-vis de leur député employeur. Ce code devrait être adopté par le Bureau de l'Assemblée nationale sur proposition du Déontologue, l'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires disposant désormais que « *le Bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine les règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre.* »

Enfin, pour sécuriser la situation des collaborateurs et de leurs députés, il serait souhaitable d'instaurer une procédure de **déclaration des voyages et des dons et avantages** perçus lorsque ces derniers sont d'un montant supérieur à 150 €, à l'image de celle qui a été instaurée pour les députés et qui, dans la pratique, a permis d'instaurer un dialogue fructueux avec la Déontologue.

– Les collaborateurs parlementaires proches de la famille du député

Dans les questionnaires adressés aux collaborateurs, deux questions portaient sur la situation des collaborateurs parlementaires ayant un lien de famille avec leur député. D'un point de vue réglementaire, le montant du crédit collaborateur qui est susceptible de rémunérer un emploi familial est désormais limité à 50 % du crédit collaborateur.

À de rares exceptions près, il est apparu, notamment à l'occasion des auditions, que l'emploi d'un proche parmi les collaborateurs n'était généralement pas critiqué en tant que tel, le lien de confiance entre le parlementaire et son assistant étant absolument primordial.

Sont en revanche jugés inacceptables les emplois de complaisance politique ou non qui ne correspondent pas à un **travail effectif** au Parlement ou en circonscription surtout lorsqu'ils s'avèrent émarginer à un haut niveau sur le crédit collaborateurs du député.

III. – Les fonctionnaires parlementaires

De même que l'ensemble des acteurs de la vie parlementaire, les fonctionnaires parlementaires peuvent rencontrer des situations de conflits d'intérêts⁹³. Afin de limiter ces derniers, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit les garanties et les obligations des fonctionnaires de l'Assemblée nationale, lesquels sont soumis à un statut autonome. La discussion prochaine du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires⁹⁴ pourrait être l'occasion de faire évoluer le dispositif propre à l'Assemblée nationale.

A. – Des fonctionnaires protégés par des garanties générales et des obligations statutaires

1. Les fonctionnaires parlementaires bénéficient des garanties propres à la fonction publique

Dans une institution qui se situe au cœur de la délibération démocratique, et donc des arbitrages politiques, le choix a été fait en France, à la différence de certains autres Parlements étrangers, de disposer d'une **fonction publique parlementaire autonome et neutre**, sur laquelle peuvent s'appuyer les députés, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition.

Le troisième alinéa de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dessine le cadre général du statut de la fonction publique parlementaire : « *Les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'État dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées [...].* »

Cet article explicite les principales caractéristiques de ce statut qui constituent autant de protections face aux risques de conflits d'intérêts pour les fonctionnaires parlementaires.

En premier lieu, il indique que les fonctionnaires parlementaires sont des **fonctionnaires de l'État** mais qui ne sont pas soumis au statut général des fonctionnaires. L'article 2 de la loi n° 83-634, du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que cette dernière s'applique « *aux fonctionnaires civils des administrations de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics [...], à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire.* » Dès lors, le Bureau est seul compétent, par souci de garantir l'autonomie parlementaire à l'égard des autres pouvoirs, pour la définition du statut autonome du personnel de l'Assemblée nationale, ainsi que le confirme l'article 17 du Règlement de l'Assemblée nationale⁹⁵.

⁹³ Au titre de la déclaration liminaire des intérêts, quoiqu'ils excèdent en l'occurrence de beaucoup la durée des cinq ans prévus par la déclaration d'intérêts, il faut signaler que la Déontologue de l'Assemblée nationale a exercé, au début de sa carrière, les fonctions d'administrateur des services du Sénat.

⁹⁴ Projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, n° 1278, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2013.

⁹⁵ Article 17 : « *Le Bureau détermine par des règlements intérieurs l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée, les modalités d'application, d'interprétation et d'exécution, par les différents services,*

En deuxième lieu, il prévoit que les fonctionnaires parlementaires sont **recrutés par concours**. Cette procédure de recrutement, si elle est commune à la fonction publique, est exclusive pour les assemblées. Elle apporte des garanties de neutralité et d'indépendance rendues d'autant plus nécessaires par la proximité avec le pouvoir politique.

Ces deux caractéristiques contribuent pour une part déterminante à la prévention des conflits d'intérêts auxquels peuvent être confrontés les agents de l'Assemblée nationale. En effet, comme le notait le rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, « *l'existence d'une fonction publique de carrière, recrutée essentiellement par concours, constitue pour l'administration une protection « structurelle » contre les risques de conflits entre l'intérêt public et des intérêts personnels. Parce qu'elle limite les passages entre les secteurs public et privé, elle réduit aussi certaines hypothèses de conflit d'intérêts* »⁹⁶.

Enfin, les fonctionnaires parlementaires **ne disposent pas**, pour la très grande majorité d'entre eux, **d'un pouvoir décisionnaire**. Non seulement ils sont au service des députés et rapporteurs pour lesquels ils travaillent, et ne prennent donc pas de décision en leur nom propre, mais, de surcroît, sont soumis à la délibération collective de l'Assemblée nationale.

2. Des obligations déontologiques particulières

Outre les dispositions relatives aux sanctions et procédures disciplinaires du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, plusieurs articles imposent aux fonctionnaires parlementaires des règles déontologiques, qui constituent autant d'outils de prévention des conflits d'intérêts.

Ainsi, l'obligation de **neutralité politique** est-elle prévue à l'article 122. Son premier alinéa dispose que « *les fonctionnaires de l'Assemblée nationale sont liés par l'obligation de neutralité politique dans l'exercice de leurs fonctions et de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont ils n'ont pu avoir connaissance que dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.* »

De même, une obligation de **discrétion** s'impose à eux sur le fondement des autres alinéas de l'article 122. De ce fait, ils ne peuvent communiquer à la presse ou publier des informations et des documents dont ils auraient eu connaissance à l'occasion de leur activité à l'Assemblée nationale.

Les articles 122 *bis* et 123 exigent des fonctionnaires parlementaires qu'ils se consacrent **exclusivement à leur activité professionnelle**. En conséquence, il leur est interdit de collaborer aux activités de toute autre autorité publique, sauf autorisation ponctuelle délivrée par le Président de l'Assemblée nationale, auquel cas la mission ou la consultation en question est exercée à titre gratuit. Cette interdiction s'applique également aux activités privées lucratives exercées à titre professionnel, à l'exception de la production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques et des activités d'enseignement après accord de l'autorité hiérarchique. L'exercice d'autres activités peut également être autorisé sur décision de l'autorité hiérarchique après avis d'une commission paritaire. Sans préjudice des sanctions disciplinaires, la violation de cette obligation peut entraîner le reversement par voie de retenues sur le traitement des rémunérations irrégulièrement perçues.

des dispositions du présent Règlement, ainsi que le statut du personnel et les rapports entre l'administration de l'Assemblée et les organisations professionnelles du personnel. »

⁹⁶ Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, 26 janvier 2011, p. 10.

Ces dispositions, qu'elles soient générales à la fonction publique ou particulières au statut des fonctionnaires parlementaires, ont vocation à constituer le socle des règles destinées à prévenir les conflits d'intérêts.

B. – Les évolutions envisageables pour renforcer la prévention des conflits d'intérêts

1. Les risques de conflits d'intérêts

De manière générale, les fonctionnaires parlementaires prennent peu de décisions dans la mesure où ils se trouvent « dans l'ombre » des députés. Ils n'en restent pas moins soumis à un certain nombre de situations susceptibles de générer des conflits d'intérêts.

Étant au cœur du processus législatif, les fonctionnaires parlementaires, et notamment les administrateurs, sont fréquemment amenés à **entrer en relation avec les représentants d'intérêts**. Tel est le cas, par exemple, durant la préparation des auditions des rapporteurs ou postérieurement à ces dernières. Les administrateurs peuvent également être directement sollicités par ces représentants (entreprises, associations, groupements professionnels, administrations, etc.) qui souhaitent être entendus à l'occasion d'une audition ou remettre une contribution écrite. Ces représentants d'intérêts désirent parfois pérenniser ces relations, par exemple, en invitant leurs interlocuteurs fonctionnaires à des déjeuners de travail, voire en leur proposant directement des invitations pour diverses manifestations au titre de leur politique de relations publiques.

De manière plus ponctuelle, les fonctionnaires parlementaires, lorsqu'ils assurent le secrétariat administratif d'un groupe d'études, peuvent également être confrontés aux sollicitations de représentants d'intérêts. Ces groupes d'étude ne bénéficiant d'aucun moyen matériel de la part de l'Assemblée nationale, il peut arriver que des professionnels du secteur concerné souhaitent, par exemple, prendre à leur charge les frais de déplacement induits par la visite d'un site. Tel peut également être le cas pour les groupes d'amitié, à l'invitation de l'État concerné. Dans le cadre de ces déplacements, il peut arriver que des cadeaux, le plus souvent protocolaires, soient reçus par le secrétaire administratif du groupe d'amitié.

Par ailleurs, il peut arriver, bien que ces situations soient rares, que des **personnes proches** d'un administrateur de l'Assemblée nationale (conjoint, enfant, relation proche) exercent des responsabilités dans le secteur dont est chargé le fonctionnaire parlementaire en question.

Dans de rares cas, des fonctionnaires parlementaires ont quitté l'Assemblée nationale pour occuper des fonctions dans un **secteur privé qu'ils avaient suivi** dans le cadre de leurs fonctions parlementaires. Ces parcours, qui devraient être soumis, dans le reste de la fonction publique, à l'avis de la Commission de déontologie, ne sont régis par aucune procédure particulière à l'Assemblée nationale.

Enfin, certains **fonctionnaires de questure**, qui exercent des missions essentiellement administratives se traduisant par exemple par la passation de marchés publics, peuvent être confrontés à des problématiques spécifiques (équité dans les procédures d'appel d'offre, relations avec les fournisseurs...). Ces dernières sont communes à l'ensemble des administrations, mais leur acuité est moindre à l'Assemblée nationale dans la mesure où l'ensemble des procédures (par exemple de passation de marché public) sont réalisées et approuvées par les trois Questeurs. Ces agents ne sont donc jamais en situation de décision comme peuvent l'être certains fonctionnaires de l'administration centrale ou territoriale.

Les fonctionnaires parlementaires sont ainsi confrontés à un **double enjeu**.

Il s'agit, en premier lieu et conformément à leur rôle traditionnel, d'**informer les députés** avec lesquels ils travaillent des enjeux déontologiques qui peuvent concerner ces derniers. Ainsi, dans l'établissement d'un programme d'auditions ou pour ce qui est des obligations déclaratives des membres d'une délégation de groupe d'amitié qui effectue un déplacement à l'étranger, les fonctionnaires parlementaires doivent disposer de cette nouvelle expertise qu'est l'intelligence déontologique des situations. Les différents documents produits par la Déontologue de l'Assemblée nationale et mis en ligne sur son site Internet ont donc également vocation à informer les fonctionnaires parlementaires. Ces cas de figure sont assurément les plus nombreux dans la mesure où le décideur, et encore est-il un parmi 577, est au final le député pour lequel travaille le fonctionnaire.

En second lieu, les fonctionnaires, quand ils sont **sollicités personnellement** par des représentants d'intérêts qui espèrent pouvoir profiter de leur pouvoir supposé d'influence, doivent disposer de règles de conduite afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts. Ces situations n'étant pas très fréquentes, les réponses qui leur ont été apportées jusqu'à présent reposent jusqu'à présent essentiellement sur des bonnes pratiques. En conséquence, les fonctionnaires peuvent parfois se sentir démunis sur la conduite à adopter et gagneraient à disposer de lignes directrices mieux établies qui pourraient leur fournir un guide de conduite, en lien avec leur hiérarchie.

2. Des pistes d'amélioration à relier au projet de loi relatif à la déontologie des fonctionnaires

La prévention des conflits d'intérêts constitue la partie centrale du **projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires**. Inspiré notamment par les conclusions de la Commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, et constituant le complément, pour les fonctionnaires, des lois relatives à la transparence de la vie publique, ce projet de loi, qui ne s'appliquera pas aux fonctionnaires parlementaires, contient plusieurs innovations importantes.

Il inscrit dans la loi les valeurs communes aux agents publics et notamment l'impartialité, la probité, la dignité, la neutralité et la laïcité et prévoit que des codes de déontologie sectoriels peuvent être élaborés. Afin de reprendre ces valeurs qui sont également celles des fonctionnaires parlementaires et d'explicitier les principales obligations de ces derniers telles qu'elles découlent du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, un **code de déontologie** qui tienne compte des spécificités de la fonction publique parlementaire pourrait être élaboré⁹⁷. Il constituerait un premier guide, facilement accessible et regroupant l'essentiel des obligations des agents de l'Assemblée nationale. Il aurait également l'avantage de pouvoir être accessible aux tiers, et notamment aux représentants d'intérêts, les fonctionnaires pouvant alors y faire référence, par exemple pour justifier un refus.

Son application, au cas par cas, devrait faire l'objet d'un dialogue avec le supérieur hiérarchique, ainsi que le prévoit l'article 2 du projet de loi précité. Si l'agent et son supérieur estiment que le premier se trouve en situation de conflit d'intérêts, il sera nécessaire de confier le dossier en question à un autre agent ou, si cela s'avère impossible, que le supérieur en assure lui-même le traitement. Ce dialogue pourrait également donner lieu, dans les situations les plus complexes ou les moins bien établies, à une **consultation du Déontologue** de l'Assemblée nationale, après **information du supérieur hiérarchique**. L'ouverture de

⁹⁷ Des codes de déontologie sectoriels ont déjà été élaborés dans la fonction publique. On peut notamment penser à la *Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative* ou au *Guide de déontologie* élaboré par le Quai d'Orsay.

cette possibilité de saisine permettrait d'élaborer progressivement des lignes directrices en matière de déontologie de la fonction publique parlementaire, à l'image des autres guides sectoriels précités. Elle semble d'autant plus nécessaire que l'administration de l'Assemblée nationale ne peut pas, en l'état du droit, saisir la Commission de déontologie de la fonction publique.

Par ailleurs, à l'image du dispositif mis en œuvre par les lois pour la transparence de la vie publique, le projet de loi exige de certains fonctionnaires que la nature des fonctions ou le niveau hiérarchique exposent particulièrement à des situations de conflit d'intérêts une **déclaration d'intérêts**, voire **de situation patrimoniale**, et qu'ils confient à un tiers un **mandat de gestion** de leurs instruments financiers durant l'exercice de leurs fonctions. La nature des missions exercées par les fonctionnaires parlementaires ainsi que les conditions dans lesquelles ces dernières sont menées (pour le compte de députés) ne paraissent pas correspondre à celles qui sont visées à l'article 4 du projet de loi. Toutefois, la liste des fonctionnaires concernés devant être fixée par décret en Conseil d'État, il conviendra d'y être attentif, ainsi que, le cas échéant, de soumettre les fonctionnaires parlementaires aux mêmes obligations que celles de leurs homologues de la fonction publique d'État. Cette homogénéisation est d'autant plus nécessaire dans la perspective, très souhaitable, du développement de la mobilité entre l'Assemblée nationale et les autres administrations publiques, et pour que la nécessaire spécificité de la fonction publique parlementaire ne puisse pas se retourner contre elle.

De la même manière, il n'y a pas de raison de différencier les obligations applicables à la fonction publique parlementaire de celles qui résultent, pour l'ensemble de la fonction publique, du projet de loi en matière de **cumul d'activités**. Les règles qui figurent dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, décrites ci-dessus, semblent correspondre aux ambitions de l'article 6 du projet de loi. Toutefois, en cas d'évolution de ce dernier, il conviendra d'en tirer les conséquences pour la fonction publique parlementaire, si ces dernières apparaissent pertinentes.

3. Des règles propres aux fonctionnaires parlementaires à mieux affirmer

Quand un fonctionnaire parlementaire se sent confronté à une situation qui pourrait s'apparenter à un conflit d'intérêts, son premier réflexe est généralement d'en faire part à son supérieur hiérarchique. De cette manière, se perpétuent des **règles de bonne pratique**, qui sans être écrites, sont régulièrement mises en œuvre. Tant à l'attention des fonctionnaires parlementaires, que des députés ou des représentants d'intérêts, ces règles gagneraient à être **explicitées au sein du code de déontologie** précédemment évoqué, qui pourrait être distribué à l'ensemble des fonctionnaires qui entrent dans les cadres. Les principales d'entre elles, en dehors de celles qui résultent du règlement intérieur, pourraient être les suivantes.

Dans tous les cas où un fonctionnaire parlementaire est invité à une manifestation dans laquelle il accompagne un député avec lequel il travaille, ou quand il rencontre, en sa présence, des **représentants d'intérêts**, aucun problème de conflit d'intérêts ne se pose, le député prenant la responsabilité de cette démarche. En cas de doute, l'avis du supérieur hiérarchique peut être sollicité. En revanche, dans le cas où le fonctionnaire doit rencontrer seul des représentants d'intérêts, l'**avis du supérieur hiérarchique** et, le cas échéant, l'**accord du député** pour lequel il travaille sur cette thématique, **ou du président de la commission**, sont nécessaires. S'il fait usage d'informations ainsi portées à sa connaissance, la source de ces dernières doit clairement être exposée au parlementaire.

Les fonctionnaires parlementaires qui seraient destinataires, à titre personnel, d'**invitations** ou de **cadeaux**, ce qui est peu fréquent, ne doivent pas être soumis à une règle autre que celle qui s'applique aux députés et aux collaborateurs parlementaires. Il n'est en effet pas toujours possible de refuser un cadeau, par exemple quand il est offert à titre protocolaire. Si le montant du cadeau ou de l'invitation venait à excéder 150 €, cas de figure qui ne semble jamais être advenu, il devrait faire l'objet d'une **déclaration au Déontologue**. Si l'invitation consiste en un **voyage** effectué en l'absence de tout député, le principe doit être celui d'un **refus systématique**.

Dans les cas où un fonctionnaire aurait un **intérêt personnel** qui pourrait entrer en conflit, ou paraître entrer en conflit, avec sa mission, une **règle de déport** devrait être formalisée. Ce dernier pourrait être ponctuel (par exemple pour un fonctionnaire qui est chargé d'un marché auquel l'entreprise de son conjoint se porte candidate) ou plus général (changement de secteur de l'administrateur concerné si un proche exerce d'importantes responsabilités dans le secteur en cause).

En dehors de ces situations, l'avis du supérieur hiérarchique, et en cas de doute, celui du Déontologue, auraient vocation à guider le fonctionnaire dans la prévention des conflits d'intérêts.

IV. – De la question des relations avec les medias

Le Président de l'Assemblée nationale a saisi la Déontologue à la suite de la diffusion sur *M6*, le 6 octobre dernier, de l'émission *Capital* consacrée aux lobbys à l'Assemblée nationale.

Les faits sont les suivants : deux membres de l'Assemblée ont accepté de filmer en caméra cachée, pour le compte des journalistes chargés de ce reportage, une réunion d'un club parlementaire, financé par le lobby de l'industrie agro-alimentaire, dans un restaurant proche de l'Assemblée. Apparemment, ces journalistes avaient essuyé un refus d'entrée de la direction du restaurant, qui se justifiait probablement par un précédent reportage effectué par une équipe de *France 2* sur le thème de l'évasion fiscale. Au cours de ce reportage avait été filmé un repas organisé dans le même restaurant par le club des amateurs de cigare financé par *British American Tobacco*. Ce repas avait en effet donné lieu à une couverture presse très critique, et de nombreuses sollicitations de la Déontologue par les journalistes. La Déontologue avait au demeurant adressé des demandes de précisions aux députés présents au repas, en application de l'article 4 du code de déontologie, et avait obtenu les informations demandées.

Les faits ayant suscité la saisine de la Déontologue sont radicalement différents dans leur nature et leurs objectifs de ces derniers.

En l'espèce, les questions déontologiques posées n'étaient pas relatives aux rapports entre lobbys et députés puisqu'au contraire, il s'agissait de dénoncer la forme d'action de lobbying qui passe par certains clubs parlementaires. Le but était donc de moralisation. De sorte que la question soulevée par la saisine de la Déontologue avait trait aux relations qui peuvent exister entre élus nationaux et medias dès lors que la qualité de député avait en l'occurrence facilité l'utilisation de caméras cachées par les élus concernés.

De ce point de vue, il convient d'étudier cette affaire non seulement sous l'angle des dispositions du Règlement concernant les sanctions disciplinaires, mais également sous l'angle du code de déontologie.

Il apparaît, à la lecture du Règlement, qu'aucun article ne permet de viser les faits évoqués. Les articles 70 à 78, qui traitent des sanctions disciplinaires, portent sur des agissements commis en séance ou au sein du Palais-Bourbon. Ils évoquent des scènes de tumulte, d'injures, de paralysie des délibérations, de voie de fait... Rien qui se rapproche de près ou de loin du comportement des deux députées.

Il pourrait en être autrement avec le code de déontologie, puisque celui-ci ne limite pas l'application des principes qu'il énonce aux comportements des députés constatés dans l'enceinte du Palais-Bourbon. Pour autant, les articles du code consacrés aux principes généraux auxquels doivent s'astreindre les députés (intérêt général, indépendance, objectivité, responsabilité, probité et exemplarité) ne paraissent pas non plus, dans le libellé des articles, pouvoir servir de fondement à une sanction.

Il serait sans doute loisible au Bureau d'apprécier si, en dehors des dispositions précises des articles du code de déontologie, le comportement de députés enfreint, de façon générale, les principes mêmes de ce code au regard des devoirs d'un élu de la nation.

S'agissant d'un manquement au code de déontologie, la seule sanction prévue est la publicité, laquelle est décidée par le Bureau. Les faits étant totalement assumés par les intéressées et donc connus, la publicité décidée par le Bureau avait peu de sens au regard de la finalité de l'article 5 de la décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés, sur la publicité des manquements.

En l'état des textes, aucune action ne paraissait donc pouvoir être entreprise par l'Assemblée nationale.

En outre, dans le cas précis, et les faits en cause étant inédits et non susceptibles d'être visés par les dispositions actuelles des articles du code de déontologie, il n'a pas semblé opportun de préconiser une sanction pour manquement, et ce, même si la Déontologue estime que le Bureau doit pouvoir, en dehors de ces dispositions, apprécier la qualification de manquement aux principes du code d'un comportement d'un député. Les normes déontologiques, qui relèvent du droit souple, doivent permettre de répondre en effet à une diversité infinie de situations non expressément envisagées par ces dernières.

Ces faits n'en devraient pas moins appeler à une réflexion plus générale sur les relations entre les médias et les députés, lorsque ces derniers entendent se faire eux-mêmes lanceurs d'alerte vis-à-vis de leurs collègues, indépendamment des procédures existant au sein de l'Assemblée ou d'une saisine du Déontologue.

Pour l'avenir, afin de clarifier les normes déontologiques pouvant le cas échéant s'appliquer dans ce genre de situation, **l'article du code de déontologie relatif à l'exemplarité pourrait être complété par une disposition prévoyant que les députés s'abstiennent de toute action pouvant causer un préjudice à l'Assemblée nationale.** Un tel principe permettra d'apporter les réponses nécessaires dans les cas où l'image de la représentation nationale semble être mise en jeu. Ce principe existe notamment dans les codes de déontologie de la Chambre des communes et du Parlement européen⁹⁸.

⁹⁸ Article 1^{er} du code de conduite du Parlement européen : « *Dans l'exercice de leurs fonctions, les députés au Parlement européen [...] s'inspirent et agissent dans le respect des principes de conduite généraux suivants: le désintéressement, l'intégrité, la transparence, la diligence, l'honnêteté, la responsabilité et le respect de la réputation du Parlement* ».

Article 16 du code de conduite de la Chambre des communes : « *Members shall never undertake any action which would cause significant damage to the reputation and integrity of the House of Commons as a whole, or of its Members generally* ».

Enfin, sur le fond de l'affaire, qui porte sur la présence de députés à des clubs parlementaires, **il pourrait être ajouté un principe de vigilance** qui devra être respecté par les députés participant, en leur qualité, à des structures et activités externes à l'Assemblée dès lors qu'il est inhérent à leur devoir d'information d'être en contact avec les lobbys⁹⁹.

⁹⁹ Cf. III de la quatrième partie du présent rapport.

QUATRIÈME PARTIE : UN DISPOSITIF EN TRANSITION

Tout juste un an après l'entrée en vigueur, le 10 octobre 2012, du mécanisme de déclarations d'intérêts étaient promulguées les deux lois, organique et ordinaire, relatives à la transparence de la vie publique. Ces dernières modifient substantiellement les règles applicables en matière de déontologie parlementaire, notamment avec la création d'une autorité administrative indépendante, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, chargée de leur mise en œuvre. Dans le même temps, elles consacrent l'existence d'organes déontologiques internes aux assemblées, en les mentionnant dans la loi¹⁰⁰.

La décision du Bureau du 6 avril 2011, ainsi que le code de déontologie qui lui est adossé, sont donc voués à évoluer afin de prendre en compte les nouvelles règles établies par le législateur.

I. – Lois sur la transparence de la vie publique et création d'une Haute Autorité

A. – Des déclarations unifiées, adressées à la Haute Autorité et au Bureau

La loi organique relative à la transparence de la vie publique fusionne les déclarations d'activités professionnelles, remises au Bureau de l'Assemblée nationale (article L.O. 151-2 du code électoral), et les déclarations d'intérêts, adressées au Déontologue sur le fondement de la décision du Bureau du 6 avril 2011, en **une unique déclaration d'intérêts et d'activités**. Cette simplification avait d'ailleurs été évoquée par la Déontologue à l'occasion de son audition par le Bureau du 30 janvier 2013, nombre de députés ayant eu des difficultés à différencier ces deux déclarations¹⁰¹. En revanche, la déclaration de situation patrimoniale restera distincte. Alors que cette dernière sera adressée à la seule Haute Autorité, la déclaration d'intérêts et d'activités devra être communiquée d'une part à la Haute Autorité et d'autre part au Bureau de l'Assemblée (article L.O. 135-1 du code électoral), avant d'être rendue publique.

Les éléments constitutifs de cette nouvelle déclaration sont précisés au III de l'article L.O. 135-1 du code électoral. Ils s'inspirent de ceux de l'actuelle déclaration d'intérêts des députés, les rubriques de cette dernière étant toutes reprises dans la future déclaration unifiée.

Cependant, le Conseil constitutionnel a, par sa décision du 9 octobre 2013, censuré la rubrique visant à recenser les « *autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* », comme contrevenant au principe de légalité des délits et des peines, du fait de l'absence de définition des intérêts en cause, ainsi que celle portant sur les activités des enfants et des parents qu'il a jugée disproportionnée au regard de l'atteinte portée au droit au respect de la vie privée¹⁰².

La principale innovation consiste en l'obligation de déclarer les noms des collaborateurs parlementaires ainsi que le montant des rémunérations perçues du fait d'activités extérieures et de participations. Par ailleurs, les députés pourront joindre des observations à leur déclaration qui seront également rendues publiques. Ces déclarations devront être adressées par les députés au plus tard le 1^{er} février 2014.

¹⁰⁰ Article 3 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹⁰¹ Cf. *supra*, deuxième partie.

¹⁰² Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique*.

Grâce à ces déclarations, la délégation du Bureau pourra effectuer le contrôle qui lui incombe des incompatibilités parlementaires. Pour sa part, le Déontologue aura également accès aux informations contenues dans les déclarations, qui seront rendues publiques par la Haute Autorité. En conséquence, il sera nécessaire de modifier la décision du Bureau du 6 avril 2011 afin de **supprimer l'obligation de remettre au Déontologue une déclaration d'intérêts**, qui viendrait s'ajouter à la déclaration unifiée instaurée par la loi organique.

L'élément essentiel réside dans le fait que le Déontologue puisse continuer d'avoir accès aux déclarations des députés, puisque celles-ci seront désormais publiques. Ces informations lui sont en effet nécessaires pour conseiller au mieux les parlementaires qui le sollicitent et pour effectuer un suivi fin de l'activité législative, par exemple en identifiant les députés qui peuvent avoir un intérêt dans un texte en discussion et en se rapprochant de ces derniers si nécessaire. En revanche, le travail de vérification des déclarations ne sera plus effectué par le Déontologue de l'Assemblée mais par la Haute Autorité.

B. – Les transferts de compétences à la Haute Autorité

Le Déontologue de l'Assemblée nationale ne dispose aujourd'hui d'aucun pouvoir d'investigation ou de contrainte. Sa seule possibilité, en cas de manquement d'un député aux obligations découlant du code de déontologie, est d'en informer le député et le Président de l'Assemblée nationale. Une fois saisi, ce dernier saisit à son tour le Bureau de l'Assemblée nationale qui statue dans les deux mois. La sanction encourue, en cas de manquement avéré, est la publication des conclusions du Bureau.

À l'inverse, il était prévu, dans le projet de loi définitivement adopté par l'Assemblée nationale, que la Haute Autorité dispose d'un pouvoir d'injonction. Ce texte disposait qu'après avoir demandé les explications nécessaires au député, la Haute Autorité pouvait lui adresser une injonction afin que sa déclaration soit complétée ou que les explications nécessaires lui soient fournies. Cependant, le Conseil constitutionnel a limité cette possibilité par une importante réserve d'interprétation indiquant que « *les dispositions de l'article L.O. 135-4 ne sauraient, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, permettre à la Haute autorité d'adresser à un député ou un sénateur une injonction dont la méconnaissance est pénalement réprimée, relative à ses intérêts ou ses activités ou portant sur la déclaration qui s'y rapporte* »¹⁰³.

Dès lors, la Haute Autorité ne paraît plus disposer d'aucun pouvoir d'injonction à l'égard des députés et ne pourrait donc plus enjoindre aux députés de compléter leur déclaration d'intérêts. Elle ne dispose d'ailleurs pas non plus de la possibilité d'adresser une injonction pour faire cesser une situation de conflit d'intérêts. Les pouvoirs de la Haute Autorité se limitent donc, dans les cas où elle estime qu'un député contrevient aux obligations fixées par la loi organique, à la possibilité de saisir le parquet (article L.O. 135-5 du code électoral) et le Bureau de l'Assemblée nationale (article L.O. 135-6).

En revanche, les conséquences d'une déclaration lacunaire ou erronée sont supérieures dans la nouvelle procédure à celle qui est actuellement en vigueur. Alors que la décision du Bureau du 6 avril 2011 prévoyait uniquement que le manquement d'un député pouvait être rendu public, la loi organique prévoit désormais que l'omission d'une partie substantielle des intérêts est passible de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende, éventuellement assortis d'une peine complémentaire d'interdiction des droits civiques et d'exercer une fonction publique.

¹⁰³ Décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique*.

II. – Le maintien d’un dispositif déontologique propre à l’Assemblée nationale

La question du maintien, à l’Assemblée nationale, d’une instance chargée de la déontologie peut se poser, compte tenu de la création d’une Haute Autorité spécifiquement compétente en matière de transparence. Ce débat semble avoir été tranché par le législateur lui-même dans la mesure où l’article 4 *quater* de l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoit désormais 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.* » Cette mention dans la loi de « *l’organe chargé de la déontologie parlementaire* » en officialise et en pérennise l’existence.

Au-delà de cette question, l’enjeu est de déterminer quelles seront les compétences du Déontologue de l’Assemblée nationale et comment ces dernières pourraient s’articuler avec celles de la Haute Autorité.

A. – Les déclarations de dons et avantages et de voyages

Les motifs de déclaration prévus par l’article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011, qui ne trouvent pas leur équivalent dans les lois relatives à la transparence de la vie publique, pourraient être opportunément maintenus. Il s’agit de l’obligation de déclarer d’une part tout don ou avantage d’une valeur supérieure à 150 € (alinéa 3) et, d’autre part, tout voyage accompli à l’invitation, totale ou partielle, d’une personne physique ou morale (alinéa 4)¹⁰⁴.

L’expérience a montré que ces déclarations constituent une occasion privilégiée pour appeler l’attention des députés sur la prévention des conflits d’intérêts. Loin de se limiter à un simple rôle d’enregistrement des déclarations, le Déontologue peut profiter de cette occasion pour rappeler au parlementaire les précautions à prendre à l’occasion du déplacement ou, ultérieurement, lors de ses interventions en commission ou en séance publique. D’ailleurs, deux des lettres d’information de la Déontologue ont porté sur les déclarations de voyages et sur les dons et avantages reçus¹⁰⁵. Par ailleurs, une troisième lettre a précisé les obligations déclaratives et les conseils déontologiques applicables aux déplacements effectués dans le cadre de groupes d’amitié¹⁰⁶.

Le maintien de cette possibilité de dialogue semble donc souhaitable. Or la Haute Autorité semble un interlocuteur trop éloigné du quotidien des députés.

B. – Les consultations du Déontologue

L’expérience de la Déontologue plaide en faveur du maintien d’un interlocuteur de proximité qui soit pleinement au fait des particularités et des spécificités de la vie parlementaire et du mandat de député. On voit mal en effet comment la Haute Autorité, dans le cadre de la faculté qui lui est ouverte de rendre des avis sur les questions d’ordre déontologique que lui soumettraient les députés, pourrait apporter un éclairage aussi précis et circonstancié que le Déontologue au sein même de l’Assemblée nationale. Ainsi, pour ce qui est de l’organisation de colloques dans les murs de l’Assemblée, de la participation à un club parlementaire, ou de l’utilisation de la réserve parlementaire, compétences qui relèvent à part

¹⁰⁴ Pour une évaluation de ces obligations déclaratives, *cf. supra*, deuxième partie.

¹⁰⁵ Lettres d’avril et de juillet 2013.

¹⁰⁶ Lettre d’août 2013.

entière de l'Assemblée mais qui peuvent engendrer des situations de conflits d'intérêts, le dialogue qui peut s'instaurer entre député et Déontologue apparaît une voie utile.

Le rapport de la commission pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique préconisait d'ailleurs, en parallèle de l'instauration d'une Autorité de déontologie de la vie publique, l'instauration d'un réseau de Déontologues qui constitueraient des « *tiers référents de proximité* »¹⁰⁷ susceptibles de délivrer des avis à la demande des personnes confrontées à une situation de conflit d'intérêts.

Ce que la Haute Autorité gagne en pouvoirs et en efficacité sera perdu en proximité. Le Déontologue devra donc se recentrer sur sa fonction de conseil et de suivi des différentes activités internes à l'Assemblée en lien avec les déclarations des députés. Par exemple, il demeurera le mieux placé pour suivre l'activité législative et alerter les députés sur les précautions à prendre, en commission ou en séance publique, pour éviter les situations de conflits d'intérêts. Il est donc probable que le rôle du Déontologue se concentre sur des fonctions de conseil et d'avis, quand la Haute Autorité aura des missions de contrôle et de sanction.

Enfin, dans l'hypothèse d'une extension du champ de compétences du Déontologue aux collaborateurs et fonctionnaires parlementaires, le Déontologue sera le seul interlocuteur possible puisqu'ils ne peuvent pas solliciter la Haute Autorité. De même, les réflexions de nature déontologique sur certaines activités de l'Assemblée pourraient être plus efficacement confiées au Déontologue qu'à la Haute Autorité, comme cela fut le cas dernièrement pour l'IRFM, les collaborateurs et les fonctionnaires parlementaires.

C. – Une articulation à déterminer en matière de demande d'avis

Dès lors que le législateur a, d'une part, créé une Haute Autorité et, d'autre part, officialisé l'existence, au sein de chaque assemblée, d'un « *organe chargé de la déontologie parlementaire* », la question qui se pose est celle de l'articulation entre ces deux instances, notamment dans les domaines où leur compétence est concurrente. Cet enjeu avait été identifié par le président de la commission des lois, M. Jean-Jacques Urvoas, dans son rapport sur les 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* »¹⁰⁸. Néanmoins, les lois ne procèdent pas à une répartition des compétences apte à éviter de tels conflits de jurisprudence. Deux dispositions au moins de l'article 20 de la loi ordinaire confient à la Haute Autorité des compétences qui appartiennent aujourd'hui au Déontologue, voire au Bureau de l'Assemblée nationale.

Le 3° du I de cet article prévoit que la Haute Autorité répond aux demandes d'avis des députés « *sur les questions d'ordre déontologique qu'[ils] rencontrent dans l'exercice de leur mandat* ». Cependant, s'agissant de simples avis, elle ne disposera d'aucune prérogative d'enquête ou d'injonction particulière pour répondre à ces demandes et se trouvera ainsi exactement dans la même situation que le Déontologue de l'Assemblée. De surcroît, un dialogue entre ces deux instances sera rendu difficile par le fait que les avis qu'elles rendront ne seront pas rendus publics.

¹⁰⁷ 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. 92.

¹⁰⁸ Jean-Jacques Urvoas, rapport n° 1108 et 1109, au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique et le projet de loi relatifs à la transparence de la vie publique, enregistré à la Présidence le 5 juin 2013, p. 260-261.

D'autre part, la Haute Autorité disposera, en application du 5° du I du même article, de la capacité d'émettre « *des recommandations pour l'application de la présente loi* », soit à la demande du Premier ministre, soit de sa propre initiative. Ces recommandations pourraient porter sur des domaines qui font partie du champ de compétences du Déontologue. La difficulté est ici moindre dans la mesure où les recommandations en question sont « *adressées aux autorités publiques intéressées* » et qu'elles pourront donc être prises en compte par le Déontologue dans les avis rendus aux députés.

Il reviendra donc à ces deux instances, dans leur pratique, de trouver les modalités de coordination nécessaires à l'établissement d'une doctrine commune. Dans les domaines pouvant faire l'objet d'avis secrets et concurrents, une délimitation des compétences respectives pourrait être envisagée, le Déontologue orientant les députés vers la Haute Autorité pour toute question ayant trait aux déclarations d'intérêts et d'activités, cette dernière redirigeant vers le Déontologue les députés qui l'interrogeraient sur des questions internes à l'Assemblée nationale. Dans cette perspective, et pour permettre d'engager un dialogue entre la Haute Autorité et le Bureau, il pourrait être prévu que l'audition annuelle du Déontologue soit conjointe avec celle du Président de la Haute Autorité.

D. – L'ancrage de la déontologie à l'Assemblée nationale

L'image que l'on se fait de la fonction de Déontologue est l'objet de conceptions opposées. Certains considèrent cette mission comme visant à protéger les députés de tout contrôle extérieur à l'Assemblée nationale. Sans pouvoir d'investigation ou de sanction, le Déontologue aurait pour mission principale de maintenir, sous couvert d'un rôle de prévention, voire de sanction des conflits d'intérêts, l'opacité qui entourerait l'activité parlementaire. À l'inverse, d'autres estiment qu'une personnalité extérieure n'est pas légitime pour demander à des représentants de la nation, élus au suffrage universel, et responsables devant leurs seuls électeurs, des précisions sur telle ou telle de leurs activités parlementaires. De telles critiques ont été périodiquement adressées à la fonction de Déontologue, que ce soit dans la presse ou en réponse aux diverses initiatives prises au cours de l'année écoulée.

Ces deux manières de concevoir le rôle du Déontologue de l'Assemblée nationale sont réductrices. Il n'a pas pour mission de protéger ou au contraire mettre les députés en perpétuelle accusation, mais d'assurer le respect des principes énoncés par le code de déontologie et, au-delà, de répondre aux missions que lui confie le Président ou le Bureau. C'est donc au service de l'Assemblée nationale que se trouve placé le Déontologue, l'élaboration d'un code de déontologie ayant semblé la meilleure manière de prévenir les conflits d'intérêts. Il entre ainsi tout autant dans ses fonctions de conseiller les députés qui sollicitent son avis, de demander des précisions à ceux qui pourraient enfreindre le code de déontologie, de leur adresser des recommandations pour son application, par l'intermédiaire de « lettres d'information », de répondre aux sollicitations des journalistes pour l'explicitier ou de rendre publics, à destination des citoyens, les résultats de son activité.

À cet égard, dans la nouvelle architecture issue des lois sur la transparence, il reviendra au Déontologue de poursuivre son engagement au service de l'Assemblée. Dans le prolongement du présent rapport, il lui incombera de rassembler à l'attention des députés et de faire connaître toutes les règles déontologiques qui encadrent le mandat parlementaire. Une première version de ce travail est disponible, jointe au présent rapport, sous forme de lignes directrices traitant, de manière thématique, des cas d'application du code de déontologie des députés. Ce document, qui aura vocation à s'enrichir en fil des ans, devrait à terme, sur le

modèle de ceux qui existent dans les Parlements étrangers¹⁰⁹, rassembler le corpus de règles applicables au mandat parlementaire, afin que les députés et le grand public puissent avoir un accès rapide et aisé à l'information et que, de cette façon, la transparence soit assurée. De même, la page internet du Déontologue devrait devenir une base de données de la déontologie parlementaire, permettant à chaque acteur de la vie parlementaire de savoir comment répondre à une situation donnée. Les décisions rendues par la Haute Autorité auront vocation à être intégrées dans ce travail d'élaboration d'une doctrine de déontologie parlementaire et de présentation pédagogique de cette dernière.

Si le choix était confirmé de maintenir un dispositif déontologique propre à l'Assemblée nationale, ce dernier pourrait à terme être intégré, pour ses grandes lignes, dans le Règlement de l'Assemblée nationale, ce qui lui donnerait davantage de visibilité. Les sanctions disciplinaires que ce dernier prévoit deviendraient ainsi potentiellement applicables aux infractions au code de déontologie.

III. – Les évolutions souhaitables

Quel que soit le choix qui sera privilégié par le Bureau sur le devenir du Déontologue de l'Assemblée nationale, un certain nombre d'ajustements des textes régissant la déontologie parlementaire devront être effectués. La suppression de la déclaration d'intérêts remise au Déontologue en constitue l'élément le plus évident et nécessitera une révision de la décision du Bureau du 6 avril 2011. À cette occasion, d'autres modifications pourraient être envisagées afin de mieux répondre à certaines des préoccupations qui se sont fait jour lors de cette première année de mise en œuvre du code de déontologie.

A. – Les clubs parlementaires

La question de la participation des députés aux clubs parlementaires a fait l'objet de larges développements dans le précédent rapport d'activité, rédigé par M. Jean Gicquel, premier Déontologue à avoir été désigné par le Bureau.

Il y montrait qu'en dépit de l'absence de définition officielle, les clubs parlementaires ont pour traits caractéristiques d'être créés et financés par des sociétés de relations publiques, des grands groupes ou des associations professionnelles, à l'attention des parlementaires (députés et sénateurs), et ont pour but d'informer et d'influencer ces derniers sur les enjeux liés au secteur en question (numérique, santé, agriculture...). Ces objectifs n'ont en soi rien de répréhensibles s'ils sont clairement affichés et que les méthodes employées pour les atteindre sont exemptes de toute critique déontologique.

Afin de permettre aux députés d'avoir connaissance des sources de financement et des intérêts qui ont présidé à la création du club, M. Jean Gicquel préconisait d'instaurer une charte déontologique à l'intention des sociétés de relations publiques animant les clubs parlementaires, qui prévoirait notamment que leurs sponsors, ainsi que les montants versés apparaissent précisément pour chaque manifestation organisée. Il estimait également nécessaire d'adjoindre à la déclaration d'intérêts des députés une rubrique recensant les clubs dont ils sont membres. Enfin, il proposait de faire preuve de vigilance à l'encontre de la dénomination de ces clubs, qui, compte tenu de l'apposition de l'adjectif « parlementaire », peuvent laisser croire qu'il s'agit d'organes internes à l'Assemblée nationale ou qui, du

¹⁰⁹ À titre d'exemples, on pourra se référer au rapport annuel du Commissaire à l'éthique de la chambre des communes (<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfs/publications/annual-reports/>) ou au *Manuel d'éthique* (<http://www.ethics.senate.gov/downloads/pdffiles/manual.pdf>) du Sénat américain.

moins, bénéficient d'une reconnaissance officielle. La possibilité d'engager des poursuites, sur le fondement des articles 433-12 et 433-13 du code pénal relatifs à l'usurpation de fonctions, pourrait efficacement dissuader les clubs qui ne s'engageraient pas à respecter la réglementation actuelle ou passée.

La Déontologue ayant eu à connaître, à plusieurs reprises, de l'activité des clubs parlementaires, des recommandations visant essentiellement à protéger les députés qui en sont membres sont regroupées dans le guide pratique qui est joint au présent rapport. Ces recommandations rappellent notamment à l'attention des députés qui acceptent de présider de tels clubs que ces derniers sont tenus par le respect du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts adopté par le Bureau le 26 juin 2013, qui interdit notamment l'utilisation du papier à en-tête et du logo de l'Assemblée nationale.

Il ne saurait être question d'interdire les clubs parlementaires, ce qui reviendrait à restreindre le droit constitutionnel d'association des députés. En revanche, leur transparence doit être accrue. La déclaration d'intérêts étant vouée à disparaître, et à défaut de jurisprudence de la Haute Autorité sur la nécessité (peu probable au regard du texte) de faire figurer l'appartenance à de tels clubs dans la déclaration d'intérêts et d'activités, il serait souhaitable que les députés fassent parvenir au Déontologue, lorsqu'ils adhèrent à un club, une déclaration accompagnée des modalités générales de financement de ce dernier. Cette déclaration n'aurait nullement vocation à contrôler les appartenances aux clubs. Elle viserait à s'assurer que les députés qui en sont membres ont eu véritablement connaissance de leurs sources de financement et de leurs objectifs. Ainsi pourraient être écartés les procès d'intention, de même que certains députés pourraient alors décider de se retirer de certains clubs qui, bien que qualifiés de « parlementaires », auraient selon eux un lien insuffisant avec les préoccupations du mandat. L'instauration d'un système déclaratif nécessiterait une décision du Bureau.

De manière complémentaire, **un nouvel article du code de déontologie pourrait** plus largement **être consacré à la vigilance vis-à-vis des conflits d'intérêts**. Il prévoirait, conformément aux recommandations qui figurent dans le guide pratique¹¹⁰, que les députés s'assurent de l'objet et des modalités de financement des structures (clubs parlementaires, associations...) et activités (colloques parrainés, conférences...) auxquelles ils participent.

B. – Déontologie et loyauté à l'égard de l'institution

Dans un certain nombre de situations, il est apparu que l'article 6 du code de déontologie, relatif à l'exemplarité, qui énonce que « *chaque député doit promouvoir, dans l'exercice de son mandat les principes énoncés dans le présent code* » n'était pas suffisamment large pour adresser aux députés les conseils déontologiques qui paraissaient devoir s'imposer. En effet, il peut arriver que des députés qui ne se trouvent pas en situation de conflit d'intérêts adoptent néanmoins une conduite pouvant être préjudiciable à l'image de l'Assemblée nationale ou des députés dans leur ensemble.

Un tel cas de figure est pris en compte par certains codes de déontologie des Parlements étrangers. À titre d'exemple, le code de conduite de la Chambre des Communes prévoit, dans son article 16, que « *les parlementaires n'entreprennent aucune action qui causerait un préjudice important à la réputation et à l'intégrité de la Chambre des Communes ou à celles*

¹¹⁰ Cf. Guide pratique joint au présent rapport.

des députés dans leur ensemble. »¹¹¹ D'ailleurs, l'article 2 du même code, qui définit l'ambition du code, prévoit que « *le code n'a pas pour objet de réguler la conduite des parlementaires dans leur vie privée ou personnelle ni dans le reste de leur vie publique, à moins que cette conduite ne cause un préjudice important à la réputation et à l'intégrité de la Chambre des Communes ou à celles des députés dans leur ensemble.* »¹¹²

Il en est de même pour les parlementaires européens, pour lesquels le code de conduite prévoit, dans son article 1^{er}, que « *Dans l'exercice de leurs fonctions, les députés au Parlement européen [...] s'inspirent et agissent dans le respect des principes de conduite généraux suivants: le désintéressement, l'intégrité, la transparence, la diligence, l'honnêteté, la responsabilité et le respect de la réputation du Parlement* ».

Un tel principe gagnerait à être introduit dans le code de déontologie, par exemple en complément de l'article 6, afin de disposer d'une base textuelle dans les cas où les députés s'interrogent sur la conduite à tenir dans des situations où l'image de la représentation nationale peut être en jeu.

¹¹¹ § 16 du Code of Conduct de la Chambre des Communes : « *Members shall never undertake any action which would cause significant damage to the reputation and integrity of the House of Commons as a whole, or of its Members generally.* »

¹¹² Ibid. : « *The Code does not seek to regulate the conduct of Members in their purely private and personal lives or in the conduct of their wider public lives unless such conduct significantly damages the reputation and integrity of the House of Commons as a whole or of its Members generally.* »

LES VINGT PROPOSITIONS

Séance publique et déclaration des intérêts :

1. Prévoir, en application de l'article 5 du code de déontologie, une procédure plus formalisée de déclaration publique des intérêts dans le cadre d'un débat législatif, de préférence en début de séance publique ou, pour le rapporteur, dans son rapport ;

Les clubs parlementaires :

2. Prévoir la déclaration – non publique - par les députés, au Déontologue, des clubs parlementaires dont ils sont membres, avec l'indication de leur source de financement ;

L'utilisation de l'IRFM :

3. Définir, au travers d'un guide pratique, les principes d'utilisation de l'IRFM :
 - un usage exclusivement pour couvrir les frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire, ce qui induit la possibilité de demander, à l'initiative du Bureau ou du Déontologue après accord du Bureau, des précisions sur telle ou telle utilisation, moyennant un système de *de minimis* (5% de l'IRFM mensuelle), le manquement aux règles d'utilisation de l'IRFM pouvant conduire à une publicité et la demande de restitution des sommes indûment utilisées ;
 - un usage qui, s'agissant d'une indemnité défiscalisée, ne peut en aucun cas donner lieu à un avantage fiscal ;
 - une indemnité qui ne peut être affectée au financement d'une campagne électorale ;
4. Ouvrir aux députés la faculté de consulter le Déontologue sur l'usage de l'IRFM ;
5. Réduire de 40 % le montant de l'IRFM des députés qui exercent un mandat exécutif local important et de 15 % celui des députés qui, n'exerçant pas ces fonctions, bénéficient de la mise à disposition d'un véhicule avec chauffeur par l'État, et reverser les sommes économisées pour deux tiers sur le crédit collaborateur et pour un tiers sur l'IRFM des autres députés ;

L'adaptation du code de déontologie :

6. Compléter l'article 2 du code, consacré à l'indépendance, par un alinéa indiquant que l'IRFM, librement gérée par les députés, ne peut être destinée qu'à couvrir les frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire ;
7. Compléter le code par un nouvel article 6 sur un principe de vigilance, prévoyant que les députés s'assurent de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent ;
8. Compléter l'article 6 du code, consacré à l'exemplarité et devenu article 7, par un alinéa sur la loyauté institutionnelle prévoyant que les députés s'abstiennent de toute action pouvant causer un préjudice à l'Assemblée nationale ;
9. Inscrire les grandes lignes du dispositif déontologique dans le Règlement de l'Assemblée nationale ;

L'articulation avec la loi sur la transparence de la vie publique :

10. Modifier la décision du Bureau du 6 avril 2011 pour supprimer la déclaration d'intérêts mais en conservant la déclaration des voyages, dons et avantages et en ajoutant la déclaration des clubs parlementaires ;
11. Redéfinir les missions du Déontologue, au regard de l'institution de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, et prévoir une audition annuelle conjointe du Président de la Haute autorité et du Déontologue par le Bureau de l'Assemblée nationale ;

La déontologie des collaborateurs parlementaires :

12. Édicter un code de déontologie des collaborateurs (ex. obligation de loyauté vis-à-vis du député, transparence à l'égard des représentants d'intérêts, vigilance à l'égard des situations de cumul d'activité...);
13. Autoriser les collaborateurs parlementaires à demander conseil au Déontologue ;
14. Prévoir une déclaration des dons et voyages de plus de 150 € ;

La déontologie des fonctionnaires parlementaires :

15. Édicter un code de déontologie pour les fonctionnaires parlementaires (ex : accord hiérarchique pour la rencontre de représentants d'intérêts sans la présence d'un parlementaire, obligation de déport...);
16. Autoriser les fonctionnaires à demander conseil au Déontologue, en informant leur hiérarchie ;
17. Prévoir une déclaration pour les dons de plus de 150 € et interdire les voyages non accompagnés de députés ;

La déontologie au niveau interparlementaire :

18. Constituer un réseau réunissant les déontologues des Parlements étrangers et du Parlement européen ;
19. Prévoir l'organisation d'un colloque sur la déontologie interparlementaire, en lien avec l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ;
20. Réfléchir à la création d'un système informatisé d'échange des bonnes pratiques entre les instances chargées de la déontologie parlementaire.

PROPOSITIONS DE MODIFICATION DU CODE DE DÉONTOLOGIE

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. » et, 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. »

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, *de vigilance* 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.

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

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.

À 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 – La vigilance

Les députés ont un devoir de vigilance face aux risques de conflit d'intérêts. À cette fin, ils s'assurent notamment de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent.

Article 7 – L'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.

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

**GUIDE PRATIQUE POUR L'APPLICATION
DU CODE DE DÉONTOLOGIE DES DÉPUTÉS**

20 novembre 2013

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	101
Les déclarations d'intérêts.....	103
Les autres activités exercées durant le mandat parlementaire	107
La déclaration des intérêts à l'occasion de l'examen d'un texte.....	113
Les voyages.....	117
Les dons et avantages	121
Les clubs et colloques parlementaires	123

PRÉAMBULE

Le présent guide pratique est le fruit d'un an d'application du code de déontologie des députés et de la décision du Bureau du 6 avril 2011. Il recense, classées par thème, les principales questions qui ont été adressées à la Déontologue depuis octobre 2012.

Le choix a été fait, après un rappel des principaux textes applicables, de marier des considérations générales sur le thème concerné avec des cas pratiques qui retranscrivent, de manière anonyme, des recommandations qui ont effectivement été adressées par la Déontologue. Afin d'être facilement identifiables, ces derniers figurent dans des encadrés. Bien entendu, ils ont été anonymisés, voire modifiés, de manière à ne pas enfreindre l'obligation de confidentialité imposée au Déontologue par l'article 3 de la décision précitée.

Beaucoup de grands Parlements étrangers publient des guides pratiques, qui recensent la jurisprudence de leur instance chargée de la déontologie. Le *Manuel d'éthique du Sénat* retrace ainsi, sur plus de 500 pages, les principes et les détails de la déontologie parlementaire américaine. Plus modeste, le *Guide sur les règles de conduite des députés* de la Chambre des Communes décrit en une cinquantaine de pages les obligations déontologiques des MPs.

S'inspirant de ces exemples fameux, ce guide a une double vocation.

Tout d'abord, **aider les parlementaires** dans l'application de règles de plus en plus nombreuses et qui sont souvent éparses. En rendant publics les principaux cas d'application du code de déontologie, l'objectif est de sécuriser des députés qui, souvent, sont désemparés face aux sollicitations qui leur sont adressées. Les conseils qui peuvent être formulés, au regard du code de déontologie, dans les principales situations qu'ils rencontrent, pourront constituer un guide sommaire, dans l'attente, le cas échéant, d'une rencontre avec le Déontologue.

Ensuite, **établir un document de référence** qui recense l'essentiel des règles applicables en matière de déontologie parlementaire. Cette production, qui entre pleinement dans les missions du Déontologue de l'Assemblée nationale, s'adresse donc également à l'ensemble des acteurs et des observateurs de la vie parlementaire, des médias aux citoyens, qui désirent savoir à quelles règles sont soumis les députés.

La première année d'application du code de déontologie a montré que la déontologie parlementaire était une matière vivante. L'adoption des lois sur la transparence de la vie publique va substantiellement modifier les règles applicables. Ce guide sera donc évolutif et devra être régulièrement actualisé. Il est d'ailleurs possible que de nouvelles rubriques lui soient adjointes, à mesure des demandes que le Président et le Bureau de l'Assemblée nationale pourraient adresser au Déontologue.

Ces recommandations n'ayant pas de valeur contraignante, elles ne constituent que des lignes directrices. Sujettes à changement en fonction de l'évolution des normes applicables, elles peuvent également être amenées à évoluer pour tenir compte de nouvelles pratiques (que l'on pense, par exemple, à l'utilisation des réseaux sociaux). Elles ont néanmoins vocation à perdurer au-delà du mandat de chaque Déontologue qui y apportera sa pierre pour constituer un document de référence partagé au service de la démocratie parlementaire.

Noëlle LENOIR

LES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS

Article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011, deux premiers alinéas :

« 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 [...]. 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. »

Article L.O. 135-1 du code électoral, deux premiers alinéas du I :

« Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le député adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale [...]. Dans les mêmes conditions, il adresse au président de la Haute Autorité ainsi qu'au bureau de l'Assemblée nationale une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver. Le député peut joindre des observations à chacune de ses déclarations.

« Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu, dans le délai de deux mois, à déclaration dans les mêmes conditions, de même que tout élément de nature à modifier la liste des activités conservées. »

La déclaration d'intérêts a été conçue, dans la décision du Bureau du 6 avril 2011, comme la pierre angulaire du dispositif déontologique de l'Assemblée nationale. Ayant une vocation pédagogique, afin d'attirer l'attention des députés sur les intérêts privés qu'ils pourraient détenir, elle s'est révélée être une aide précieuse pour le déontologue dans ses échanges avec les députés. Ces obligations déclaratives vont cependant évoluer au début de l'année 2014, du fait du vote des lois sur la transparence de la vie publique.

I. – Le système actuel : une déclaration d'intérêts remise au déontologue

- **Les trois types de déclaration existant actuellement**

Les députés sont, jusqu'à l'entrée en vigueur des lois relatives à la transparence de la vie publique, soumis à trois types d'obligation déclarative.

Dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction, ils doivent adresser une **déclaration de situation patrimoniale** à la Commission pour la transparence financière de la vie politique, sur le fondement de l'article L.O. 135-1 du code électoral, une déclaration similaire étant effectuée à la fin de leur mandat.

Dans un délai de trente jours à compter de son entrée en fonction, les députés transmettent au Bureau de l'Assemblée nationale une **déclaration d'activités** recensant la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'ils envisagent de conserver ou attestant qu'ils n'en exercent aucune.

Enfin, dans les trente jours suivant leur entrée en fonction, les députés doivent remettre au déontologue de l'Assemblée nationale leur **déclaration d'intérêt**.

 Ces exemples tiennent compte de l'état du droit applicable antérieurement à l'entrée en vigueur des lois relatives à la transparence de la vie publique (*cf. infra*).

Exemple : Une députée signale au déontologue la mise en location d'un studio lui appartenant.

Cette information n'a pas vocation, en tant que telle, à figurer dans la déclaration d'intérêts, ni dans la déclaration d'activités. Étant susceptible d'avoir un effet sur le patrimoine de la députée, un contact peut être pris avec la Commission pour la transparence de la vie publique afin de déterminer si ce changement de situation doit être déclaré.

Exemple : Un député signale une nouvelle activité de conférencier.

Cette activité a effectivement vocation à figurer dans sa déclaration d'intérêts dans la mesure où elle est rémunérée. Elle doit également être signalée au sein de la déclaration d'activités adressée au Bureau.

• Une déclaration visant à recenser les intérêts des députés et de leurs proches

Le premier alinéa de l'article 4 de la décision du Bureau détermine les conditions de la déclaration d'intérêts des députés. Cette déclaration comprend non seulement leurs intérêts personnels, mais aussi ceux de leurs ascendants, descendants, de leur conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité, et de toute autre personne dont ils sont proches et qui seraient de nature à les placer dans une situation de conflit d'intérêt.

Pour aider les députés à effectuer cette déclaration, un formulaire figure en annexe de la décision du Bureau. Il comprend une rubrique dédiée aux activités des membres de la famille et un espace consacré aux « *autres liens susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* », qui a pour but notamment de rassembler les intérêts liés aux proches. En dehors de ces rubriques, cinq espaces sont ménagés dans la déclaration pour :

- les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ;
- les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération au cours des cinq dernières années ;
- les activités de consultant actuelles ou exercées au cours des cinq dernières années ;
- les participations, actuelles ou lors des cinq dernières années, aux organes dirigeants d'un organisme public, privé ou d'une société ;
- les participations financières directes et actuelles dans le capital d'une société quand elles sont supérieures à 15 000 €.

Pour l'ensemble de ces rubriques, la déclaration doit être accompagnée du domaine d'activité concerné.

 Ces exemples tiennent compte de l'état du droit applicable antérieurement à l'entrée en vigueur des lois relatives à la transparence de la vie publique (*cf. infra*).

Exemple : Un député déclare des participations dans deux sociétés qu'il dirige mais qui ne sont pas connues du grand public.

Afin de pouvoir disposer d'une vision claire de la nature de ces participations, et donc des intérêts détenus par le député, il lui est demandé de compléter sa déclaration pour préciser quel est le domaine d'activité de ces sociétés.

- **La question des activités bénévoles**

Les activités bénévoles, qui doivent figurer dans la déclaration d'activités transmise au Bureau (cf. fiche sur le cumul d'activités), sont également à mentionner au sein de la déclaration d'intérêts dans plusieurs hypothèses :

- si il s'agit d'une activité de consultant, ou qui lui est assimilable, telle que la fonction d'expert de haut niveau auprès d'un État étranger, même si cette dernière est exercée à titre bénévole (rubrique n° 3 de la déclaration d'intérêts) ;

- si cette activité prend la forme d'une participation aux organes dirigeants de l'organisme en question, qu'il soit public ou privé. Il s'agit par exemple du fait de siéger au sein du conseil d'administration d'un établissement public ou d'une société ou d'assurer la présidence d'une association (rubrique n° 4) ;

- si l'activité en question est susceptible de faire naître un conflit d'intérêts (rubrique n° 6).

⚠ Ces exemples tiennent compte de l'état du droit applicable antérieurement à l'entrée en vigueur des lois relatives à la transparence de la vie publique (cf. *infra*).

Exemple : Un député est régulièrement invité, à titre bénévole, dans une grande ville étrangère, afin d'apporter son expertise sur la politique d'urbanisme qui y est conduite.

Cette activité régulière étant assimilable à une activité de consultant, elle doit être déclarée alors même qu'elle ne fait pas l'objet d'une rémunération, tant dans le cadre de la déclaration d'intérêts que dans celui de la déclaration d'activités. Par ailleurs, dans la mesure où les déplacements sont pris en charge par la ville invitante, ils doivent faire l'objet d'une déclaration de voyage. Le député doit s'assurer que cette activité n'est pas rémunérée. À défaut, elle tomberait sous le coup de l'incompatibilité prévue à l'article L.O. 143 du code électoral.

- **Une déclaration à actualiser en cas de nécessité**

Une fois la déclaration initiale remise au déontologue, cette dernière doit être actualisée sans délai en cas de modification substantielle de la situation du député ou de celle de l'un de ses ascendants ou descendants directs, de son conjoint, de son concubin ou de son partenaire de pacte civil de solidarité, sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 4 de la décision du Bureau.

Tel est par exemple le cas si le député débute, en cours de mandat, une nouvelle activité ou s'il acquiert des participations supérieures à 15 000 € dans le capital d'une société.

⚠ Ces exemples tiennent compte de l'état du droit applicable antérieurement à l'entrée en vigueur des lois relatives à la transparence de la vie publique (cf. *infra*).

Exemple : un député dont l'élection a été invalidée, se demande s'il doit à nouveau adresser une déclaration d'intérêts au déontologue.

Ce cas de figure n'ayant pas été explicitement prévu dans la décision du Bureau, aucune nouvelle déclaration n'est requise. Le déontologue peut néanmoins s'assurer auprès du député que sa déclaration d'intérêts n'a pas évolué.

II. – Le système à venir : une déclaration d'intérêts et d'activités rendue publique

- **La simplification des obligations déclaratives**

La loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique simplifie les obligations déclaratives des parlementaires en n'exigeant plus que deux déclarations.

D'une part, une **déclaration de situation patrimoniale**, prévue à l'article L.O. 135-1 du code électoral, devra recenser la totalité des biens propres du député ainsi que ceux de la communauté ou les biens indivis. La liste de ses éléments est énoncée au II du même article. Cette déclaration, qui sera consultable en préfecture mais non publiable, sera remise au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

D'autre part, une **déclaration d'intérêts et d'activités**, prévue au même article, fera apparaître les intérêts détenus à la date de l'élection et dans les cinq années précédentes ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver. La déclaration devra être adressée à la fois au président de la Haute Autorité et au Bureau de l'Assemblée nationale et sera rendue publique par la Haute Autorité.

Les modèles de déclaration seront définis par décret en Conseil d'État.

- **L'entrée en vigueur des nouvelles règles déclaratives**

Les nouvelles obligations déclaratives doivent entrer en vigueur à compter de la publication au *Journal Officiel* du décret nommant le président de la Haute Autorité. En tout état de cause, les députés devront effectuer, **au plus tard le 1^{er} février 2014**, une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

LES AUTRES ACTIVITÉS EXERCÉES DURANT LE MANDAT PARLEMENTAIRE

Article premier du code de déontologie : 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 L.O. 151-2 du code électoral

« Le Bureau de l'Assemblée nationale examine si les activités professionnelles ou d'intérêt général mentionnées par les députés dans la déclaration d'intérêts ou d'activités, en application du 11° du III de l'article L.O. 135-1, sont compatibles avec le mandat parlementaire. »

Article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale

« [...] il est interdit à tout député [...] d'exciper ou de laisser user de sa qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales ou dans l'exercice des professions libérales ou autres et, d'une façon générale, d'user de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat. »

Les règles régissant les activités annexes des députés sont apparemment strictes et précises, s'agissant des incompatibilités. Elles ne s'y résument pourtant pas, des précautions devant être prises pour éviter tout risque de conflit d'intérêts entre activités privées et exercice du mandat parlementaire.

I. – Le respect des règles d'incompatibilités

• Les règles en matière d'incompatibilités

Certaines activités sont incompatibles avec le mandat parlementaire et ne peuvent donc être exercées simultanément. La liste de ces incompatibilités, qui relève de la loi organique, est fixée par les articles L.O. 137 à L.O. 153 du code électoral, dont il est fait ici état de manière non exhaustive.

Ces articles interdisent notamment le cumul du mandat de député avec d'autres mandats publics (par exemple celui de sénateur) ou limitent les possibilités de cumul. Ils posent également le principe de l'incompatibilité du mandat parlementaire avec l'exercice de fonctions publiques, hormis quelques exceptions au nombre desquelles figurent les professeurs d'université (art. L.O. 142).

Pour ce qui est de fonctions privées, le principe est celui de l'autorisation de les cumuler avec le mandat parlementaire, à l'exception de fonctions de direction au sein de certaines entreprises ou établissements publics (art. L.O. 145 et L.O. 146).

Pour ce qui est des fonctions d'avocat, certains actes lui sont interdits, de même que le fait de plaider ou de consulter pour le compte certaines sociétés, entreprises ou établissements

ou, de manière générale, contre l'État ou des personnes publiques (art. L.O. 149). Il est également interdit à un député de commencer à exercer une fonction de conseil durant son mandat, sauf si tel était le cas au début de ce dernier (art. L.O. 146-1), cette interdiction ne s'appliquant cependant pas aux professions réglementées.

La loi organique relative à la transparence de la vie publique ayant été censurée sur ce point par le Conseil constitutionnel, il ne sera pas interdit aux députés de commencer à exercer une activité professionnelle qui n'étaient pas la leur avant le début de leur mandat (art. L.O. 146-1). Les lois sur la transparence n'ont donc pas modifié le régime des incompatibilités parlementaires sur ce point.

Il est à noter que les activités concernées sont aussi bien celles qui donnent lieu à rémunération que celles qui sont exercées à titre bénévole.

- **La rémunération au titre des autres activités publiques**

Pour certaines activités qui ne sont pas incompatibles avec le mandat parlementaire, des plafonds ou des interdictions de rémunération ont été fixés par la loi.

L'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement pose le principe selon lequel **l'indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique**, à l'exclusion des « *pensions civiles et militaires de toute nature, des pensions allouées à titre de récompense nationale, des traitements afférents à la Légion d'honneur et à la médaille militaire* ».

Le dernier alinéa de ce même article prévoit les règles applicables en cas de **cumul de mandats** en prévoyant que le cumul des rémunérations afférentes ne peut dépasser une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base¹.

Du fait de la loi organique pour la transparence de la vie publique, le principe d'interdiction de toute rémunération publique s'appliquera également aux **missions temporaires** exercées par un député auprès d'un membre du Gouvernement qui ne pourront donner lieu à aucune rémunération, gratification ou indemnité (article L.O. 144 du code électoral), ainsi qu'à toutes les fonctions que les députés exercent en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur (article L.O. 145 du code électoral), à compter du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale.

Exemple : un député qui siège, au titre de son mandat, au conseil d'administration d'une société publique, s'étonne de s'être vu verser des jetons de présence au titre de cette activité.

Un tel cumul de rémunérations n'est aujourd'hui par interdit. Sur le fondement de l'article L.O. 145 du code électoral qui prohibe toute « *rémunération, gratification ou indemnité* », le député ne pourra pas percevoir ces jetons de présence à compter de la prochaine législature. Il devra en informer la société en question, ainsi que le déontologue de l'Assemblée, afin de sécuriser sa situation, et reverser les sommes perçues.

¹ « *Le parlementaire titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut cumuler les rémunérations et indemnités afférentes à ces mandats ou fonctions avec son indemnité parlementaire de base que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière* ».

II. – La prévention des conflits d'intérêts engendrés par les activités annexes

• L'interdiction de tirer un profit personnel de l'exercice du mandat

L'article premier du code de déontologie prévoit 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* », ce qui leur interdit de tirer un profit direct de leur activité parlementaire, notamment au travers d'activités annexes.

Une règle stricte, visant à séparer activité parlementaire et activités commerciales, est fixée par l'article L.O. 150 du code électoral qui « *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.* » Elle est rappelée, s'agissant de la qualité de député, à l'article 79 du Règlement qui prévoit qu'« [...] *il est interdit à tout député [...] d'exciper ou de laisser user de sa qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales ou dans l'exercice des professions libérales ou autres et, d'une façon générale, d'user de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat.* »

Exemple : une députée s'interroge sur la possibilité de devenir membre du conseil d'administration d'une association à vocation de mécénat créée par une firme multinationale et dont le logo est en partie commun avec celui de cette dernière.

Cette activité ne tombe pas sous le coup des incompatibilités édictées par le code électoral. Si elle est acceptée, elle doit cependant faire l'objet d'une déclaration d'intérêts rectificative.

Afin de ne pas enfreindre l'article L.O. 150 du code électoral, il est conseillé à la députée d'avertir l'association, préalablement à son acceptation, que son nom et sa qualité de députée ne pourront pas figurer sur des documents, ou tout autre support, qui pourrait être perçu comme ayant une finalité commerciale ou publicitaire, au profit de l'entreprise créatrice de l'association.

Elle est également invitée, par précaution, à solliciter les statuts de l'association et à se renseigner sur ses modalités de financement pour éviter toute mise en cause ultérieure.

Au-delà, il importe que le député ne donne pas l'impression de tirer profit de son mandat à des fins personnelles. Ainsi, le député ne peut pas, par exemple, profiter des facilités attachées au mandat parlementaire (affranchissement, mise à disposition de salles...) pour accomplir ou faciliter une activité commerciale.

Exemple : une députée s'interroge sur la possibilité de faire distribuer des produits issus de son exploitation dans les services de restauration de l'Assemblée, d'adresser un courrier aux fonctionnaires de l'Assemblée pour en faire la promotion et d'organiser une dégustation dans une salle de l'Assemblée.

Ses produits pourront être distribués dans les sites de restauration de l'Assemblée nationale uniquement si la procédure de sélection apporte toutes les garanties nécessaires à la prévention des conflits d'intérêts en plaçant la députée dans la même situation que l'ensemble des candidats à un marché de l'Assemblée (dégustation de vin à l'aveugle par exemple). En dehors de ce cas de figure, une telle fourniture de denrées se heurterait à l'article 1^{er} du code de déontologie.

Il n'est pas possible d'adresser un courrier à l'ensemble des fonctionnaires de l'Assemblée pour promouvoir ses produits, cette démarche se heurtant à l'article L.O. 150 du code électoral. Même si le mandat de députée n'est pas mentionné dans le courrier, une telle démarche reviendrait à tirer un profit direct et personnel du mandat parlementaire, contrevenant à l'article 1^{er} du code de déontologie.

La même règle empêche l'organisation d'une dégustation dans une salle de l'Assemblée, qui ne saurait être mise à disposition d'un parlementaire à des fins commerciales personnelles.

De surcroît, les députés ne doivent pas donner l'impression, au risque de se mettre en situation de conflit d'intérêts, de tirer un profit matériel de leur activité parlementaire même. Dès lors, il est nécessaire de respecter une règle de proportionnalité, par exemple en matière de participation à des conférences, ces dernières devant rester en nombre limité. À défaut, une

participation excessive à des conférences rémunérées risquerait de donner l'impression d'une exploitation commerciale du mandat parlementaire et pourrait même tomber sous le coup d'une incompatibilité, cette activité pouvant s'apparenter à des fonctions de consultant au titre de l'article L.O. 146-1 du code électoral. De même, un député ne saurait publier chez un éditeur certains de ses travaux parlementaires afin d'en percevoir des droits d'auteur.

- **L'interdiction de favoriser un intérêt privé au moyen du mandat parlementaire**

Même si aucun profit personnel n'est tiré d'une activité annexe, il importe qu'aucun tiers – qu'il s'agisse des autres députés, de la direction de la structure où l'activité est exercée, des citoyens ou encore de la presse – ne puisse avoir des raisons de penser que l'exercice du mandat parlementaire pourrait avoir un lien avec les activités professionnelles du député. En effet, l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 définit les conflits d'intérêts 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* ».

Ceci implique de séparer les activités annexes des fonctions parlementaires. Sur le fondement des articles 1^{er} et 2 du code de déontologie, il n'est pas possible en particulier, pour un député exerçant une activité professionnelle, de défendre au Parlement l'intérêt de son employeur ou de sa société, ou de toute autre personne physique ou morale au sein de laquelle il pourrait avoir un intérêt.

Si, cependant, le député souhaite intervenir dans le domaine qui fait l'objet de son activité professionnelle, l'article 5 du code de déontologie prévoit que « *les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique* ». En conséquence, il est nécessaire de préciser préalablement, que ce soit en séance publique ou en commission, les intérêts qu'il détient dans le domaine considéré (cf. rubrique sur la déclaration des intérêts).

III. – Vers quel interlocuteur se tourner ?

- **Les obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité**

Avec l'entrée en vigueur des lois sur la transparence de la vie publique, les députés devront notamment déclarer, auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et du Bureau de l'Assemblée nationale, les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection ou au cours des cinq dernières années, les activités de consultant exercées à la date de l'élection et au cours des cinq dernières années et les activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, que le député envisage de conserver durant l'exercice de son mandat.

Ces éléments constitutifs de la déclaration d'intérêts et d'activités devront être actualisés **dans les deux mois** en cas d'exercice d'une nouvelle activité (paragraphe I de l'article L.O. 135-1 du code électoral). Grâce à cette déclaration, le Bureau pourra exercer le contrôle des incompatibilités parlementaires précédemment évoqué. En revanche, à compter de la première publication de ces déclarations par la Haute Autorité, plus aucune formalité déclarative ne sera nécessaire vis-à-vis du déontologue de l'Assemblée, étant rappelé que les députés devront remettre leur déclaration initiale le 1^{er} février 2014.

Il appartiendra à la Haute Autorité de préciser les conditions dans lesquelles les nouvelles activités doivent être déclarées.

- **La compétence de la délégation du Bureau en matière d'incompatibilités**

Sur le fondement de l'article L.O. 151-2 du code électoral, il revient au Bureau de l'Assemblée nationale d'apprécier la compatibilité des activités exercées par les députés avec le mandat parlementaire. À cette fin, les députés remplissaient jusqu'à présent une déclaration d'activités regroupant l'ensemble des activités conservées durant le mandat, afin que ces dernières soient examinées par la délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député¹. À compter de la prochaine législature, cette déclaration d'activités est remplacée par la déclaration d'intérêts et d'activités prévue à l'article L.O. 135-1 du code électoral.

En tout état de cause, il appartient au député de déclarer toutes les activités qu'il souhaite conserver ou initier et, s'il s'interroge sur la compatibilité de l'une de ses activités avec le mandat parlementaire, de prendre l'attache de la délégation du Bureau, seule compétente pour le renseigner. Cette démarche gagne à être faite préalablement à l'acceptation de l'activité concernée, afin de s'assurer que cette dernière n'entre dans le champ d'aucune incompatibilité.

- **Les demandes de conseils auprès du déontologue**

Préalablement à l'acceptation d'une nouvelle activité, il est conseillé au député de prendre également l'attache du déontologue, ce dernier pouvant l'orienter dans ses démarches, notamment déclaratives, et l'informer, à la lumière de l'expérience, des précautions à prendre pour l'exercice de cette dernière.

Il est également loisible aux députés de consulter le déontologue le plus tôt possible en cas d'interférence, actuelle ou potentielle, entre une activité privée et l'exercice de leur mandat parlementaire.

Exemple : un député s'interroge sur la possibilité de devenir membre du conseil d'administration d'une société cotée.

Il lui appartient de prendre l'attache, d'une part, de la délégation du Bureau afin de s'assurer que cette activité est compatible avec le mandat parlementaire et, d'autre part, du déontologue de l'Assemblée, afin d'évoquer les éventuelles difficultés déontologiques engendrées par l'acceptation de cette fonction.

Dès l'acceptation de cette dernière, ses déclarations d'activités et d'intérêts doivent être actualisées. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, seule la déclaration unique d'intérêts et d'activités, adressée à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et au Bureau de l'Assemblée, devra l'être.

¹ http://www.assemblee-nationale.fr/qui/xml/organe.asp?id_organe=/14/tribun/xml/xml/organes/665154.xml

LA DÉCLARATION DES INTÉRÊTS À L'OCCASION DE L'EXAMEN D'UN TEXTE

Article 27 de la Constitution :

« Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel. (...) »

Article 5 du code de déontologie :

« 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. »

Les députés ont le droit constitutionnel de déposer des amendements sur tout texte et peuvent intervenir dans tout débat. Ils doivent cependant prendre la précaution de déclarer préalablement les intérêts qu'ils pourraient avoir dans le secteur concerné.

I. – La protection constitutionnelle du mandat parlementaire

- **L'absence d'obligation de déport**

Les députés peuvent intervenir, en séance comme en commission, sur tout texte, aucune règle constitutionnelle ou réglementaire ne prévoyant une obligation de déport dans les cas où ils auraient un intérêt dans le débat en cause. De la même manière, il est toujours possible, à un député, de déposer des amendements sur les textes de son choix, sans qu'une quelconque limite tenant à la détention d'intérêts puisse l'en empêcher. La constitutionnalité d'une telle obligation de déport serait même discutable au regard de l'article 27 de la Constitution qui garantit le droit de vote des membres du Parlement.

Ceci n'empêche bien évidemment pas ceux qui le préfèrent de s'abstenir d'intervenir, de déposer des amendements ou de prendre part aux votes, du fait des conflits d'intérêts qui pourraient en découler ou sembler en découler. À leur convenance, il est également possible pour les députés d'observer un délai de viduité durant lequel ils s'abstiennent d'intervenir dans un domaine où ils ont récemment eu des intérêts.

Exemple : un député ayant eu des intérêts professionnels dans un secteur d'activité et détenant des participations au capital de son ancienne entreprise s'est volontairement abstenu d'intervenir, pendant un an, dans les débats portant sur ce secteur. Il consulte la déontologue sur l'attitude à tenir désormais.

D'un point de vue constitutionnel ou réglementaire, rien n'empêchait le député d'intervenir dans ces débats dès le début de son mandat. Ayant préféré observer un délai de viduité, il peut désormais, quand il le souhaite, participer à ces discussions, après avoir fait état publiquement de ses intérêts dans le secteur en question (*cf. infra*).

Exemple : un député ayant des intérêts professionnels dans un secteur d'activité souhaite savoir s'il peut devenir membre de la commission compétente dans ce secteur.

La répartition des députés entre commissions parlementaires est une compétence des groupes parlementaires. Rien n'empêche donc au député qui le souhaite de rejoindre la commission permanente de son choix. Il doit cependant, lorsque la thématique de la discussion le justifie, faire publiquement état de ses intérêts dans le secteur en question (*cf. infra*).

- **La prohibition du mandat impératif**

Le même article 27 de la Constitution garantit les députés contre toute forme de mandat impératif. Ces derniers demeurent donc libres, à tout moment, de leurs interventions en séance et de leurs votes. Le second alinéa de l'article 79 du Règlement rappelle cette interdiction puisqu'il prohibe la souscription d'engagement des députés concernant leur activité parlementaire lorsqu'ils impliquent l'acceptation d'un mandat impératif.

II. – La déclaration publique, lors de l'examen d'un texte, des intérêts privés afférents

- **Le principe d'une déclaration publique**

Dans tous les cas où un intérêt privé pourrait susciter un conflit d'intérêts, la principale règle de conduite consiste à rendre public cet intérêt privé. Cette règle résulte de 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* ».

En conséquence, même si l'intérêt a été déclaré dans la déclaration d'intérêts écrite, ou dans la future déclaration d'intérêts et d'activités transmise à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, il est nécessaire d'**en faire état oralement à l'occasion du débat parlementaire concerné**. Cette démarche, effectuée en commission comme en séance publique, vise à préserver les députés contre toute mise en cause ultérieure, qu'elle émane d'autres participants au débat, de la presse, ou de simples observateurs de la discussion.

Exemple : un député s'interroge sur la conduite à tenir lors d'un débat portant sur le régime fiscal de la profession exercée par son conjoint.

Il peut tout à fait intervenir dans le débat, y compris en déposant et en défendant des amendements. Néanmoins, ces actes ne peuvent pas avoir pour finalité la recherche de son intérêt personnel, sauf à contrevenir à l'article 1^{er} du code de déontologie. Afin de dissiper tout soupçon et de se conformer à l'article 5 du code, il lui est nécessaire d'informer la commission ou l'Assemblée, selon le cas de figure, de la profession de son conjoint, préalablement à toute intervention qui pourrait être perçue comme ayant une finalité privée.

Finalement, le député décide de rendre publique oralement la profession de son conjoint et de s'abstenir de prendre part au débat.

Il appartient aux députés de déterminer quels sont les intérêts concernés, en fonction de la perception que pourrait en avoir un observateur extérieur. En tout état de cause, les intérêts qui figurent dans la déclaration d'intérêts écrite entrent dans ce champ, et notamment les intérêts découlant des activités exercées en parallèle du mandat ou qui l'ont été durant les cinq années précédentes.

Exemple : la déontologue remarque qu'un député a déposé des amendements sur un projet de loi sur l'immobilier alors qu'il possède plusieurs sociétés civiles immobilières.

Après prise de contact avec ce député, il s'avère que les sociétés en question ont pour seul objet de gérer le patrimoine immobilier personnel du député, qui considère donc qu'elles ne lui procurent pas d'intérêt privé dans ce secteur d'activités.

- **Les modalités de la déclaration**

Les modalités et le moment de la déclaration sont laissés à l'entière discrétion des députés. Elle peut intervenir, par exemple, au cours de la discussion générale quand l'intérêt en cause concerne le texte dans son ensemble, ou à l'occasion de la défense d'un amendement, s'il est plus ponctuel. L'essentiel est que cette déclaration soit préalable à la

présentation d'arguments qui pourraient être perçus comme étant motivés par des intérêts personnels et qu'elle intervienne préalablement à toute mise en cause par un autre député.

Exemple : une députée nommée rapporteure sur un texte ayant trait à un secteur d'activité où elle a exercé des responsabilités et n'ayant pas rendu cette information publique au cours du débat, est prise à partie, en séance publique par l'opposition sur le fondement de l'article 5 du code de déontologie.

La députée aurait pu éviter cette situation en déclarant, dès qu'elle a été nommée rapporteure, en commission, quelles avaient été exactement ses anciennes activités et quand elles avaient cessé. Elle aurait pu également, lors de son intervention liminaire en séance publique, effectuer succinctement le même rappel. Ce moment particulier semble le plus pertinent, l'intérêt en cause concernant l'ensemble du texte et non pas un amendement en particulier.

La déontologue a pris l'habitude de suivre certains débats législatifs afin d'alerter, au regard des déclarations d'intérêts des députés, ceux d'entre eux qui sont intervenus en commission ou ont déposé des amendements en séance, de la nécessité de rendre publics les intérêts concernés à l'occasion du débat en séance. Cette démarche visant à sécuriser les parlementaires au regard de l'article 5 du code de déontologie ne peut cependant pas être effectuée sur l'ensemble des textes en discussion, le déontologue ne disposant par nature que d'une capacité de veille limitée. Il faut cependant noter que lorsque les déclarations d'intérêts et d'activités seront rendues publiques par la Haute Autorité, le contrôle exercé sur les parlementaires sera démultiplié, par l'intermédiaire de la société civile et notamment des réseaux sociaux et de la presse.

LES VOYAGES

Alinéa 4 de l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 :

« [Les députés] *doivent déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale tout voyage accompli à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne physique ou morale.* »

Le quatrième alinéa de l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 énonce le principe de la déclaration, auprès du déontologue, de tout voyage dont les députés peuvent bénéficier à l'invitation de tiers.

I. – La portée de l'obligation déclarative

• Les voyages concernés

Cette règle concerne **tous les déplacements** du député, dès lors qu'ils ne sont pas pris en charge par lui-même ou par l'Assemblée nationale, sous réserve des exceptions exposées ci-dessous, qui concernent notamment les voyages à caractère strictement privé ou les déplacements au sein de la circonscription.

La prise en charge peut être le fait aussi bien d'une personne physique que d'une personne morale (association, société privée ou publique...). Sont concernés aussi bien les voyages en France ou à l'étranger, par exemple à l'invitation d'un État.

Les déplacements donnent lieu à déclaration dès lors qu'un de leurs éléments (déplacement, hébergement, frais sur place...) est pris en charge par un tiers. En revanche, si tel n'est pas le cas, quand bien même le voyage ferait suite à l'invitation d'une personne physique ou morale, aucune déclaration n'est requise.

Exemple : une députée est invitée par une association humanitaire pendant plusieurs jours dans un pays où cette dernière est implantée, afin de présenter ses réalisations. La députée, comptant séjourner une semaine supplémentaire dans ce pays avec sa famille, prend en charge ses frais de déplacement et d'hébergement.

Aucune déclaration n'est requise dans la mesure où l'association n'a réglé, en tout et pour tout, qu'un déjeuner de très faible valeur.

Les députés bénéficient de **facilités de circulation**, notamment pour ce qui est des transports ferroviaires mais aussi, dans une moindre mesure, aériens. Ces déplacements ne doivent pas faire l'objet de déclaration, l'Assemblée nationale n'étant pas considérée comme une puissance « invitante ». En revanche, le voyage doit être déclaré si les frais d'hébergement sont pris en charge par un tiers.

Exemple : des députés sont invités, pour deux jours, à un festival artistique, par l'association organisatrice. Ils s'y rendent grâce à leur carte de circulation sur le réseau ferré, leurs frais d'hébergement étant pris en charge par cette association.

Le déplacement doit faire l'objet d'une déclaration, dans la mesure où une partie du séjour (hébergement) est pris en charge par un tiers.

Exemple : un député est invité par une entreprise à visiter un site industriel. Il s'y rend grâce à sa carte de transport et réside chez un membre de sa famille.

Ce déplacement n'a pas à être déclaré, la société invitante n'ayant en rien contribué au financement du voyage.

L'obligation déclarative ne concerne pas les **collaborateurs** parlementaires, qui ne sont pas soumis à la décision du Bureau précitée, à moins que ce collaborateur ne soit lié au

parlementaire (membre de la famille, conjoint...) et que, en conséquence, le voyage soit assimilable à un déplacement dont bénéficierait le député.

Exemple : un député est invité à visiter un site industriel en dehors de sa circonscription avec son collaborateur. Les frais de déplacement et d'hébergement sont pris en charge par la société invitante.

Le député doit déclarer le déplacement, préalablement à ce dernier, et joindre le programme à la déclaration. Il peut mentionner que son collaborateur l'accompagne mais n'y est pas tenu.

- **Les modalités de la déclaration**

La présentation effectuée par la déontologue devant le Bureau, le 30 janvier 2013, a été l'occasion de préciser les modalités de l'obligation déclarative.

La déclaration doit, bien entendu, mentionner les dates du déplacement mais aussi **l'identité de la personne invitante**. Le cas échéant, si la puissance invitante est une personne morale, il est préférable de joindre ses statuts à la déclaration, ce qui est l'occasion de s'assurer de son objet social et de ses modalités de financement. Tel n'est pas le cas quand ces derniers sont de notoriété publique, par exemple dans le cas des grandes entreprises ou associations.

Exemple : une députée est invitée pour un colloque à l'étranger par une association non établie en France.

Ce déplacement étant pris en charge par un tiers, il doit faire l'objet d'une déclaration. Cette dernière doit être accompagnée des statuts de l'association en question, dans la mesure où son objet social et son financement peuvent difficilement être connus en France.

La déclaration doit également être accompagnée du **programme du déplacement**, la simple mention de la destination, des dates et de la personne invitante ne permettant pas de se faire une idée précise de son contenu.

Dans la mesure où le déplacement est, le plus souvent, prévu à l'avance, **cette déclaration doit être effectuée préalablement**, afin que le déontologue puisse, le cas échéant, rappeler au parlementaire qui y participe quelques conseils de prudence ou l'alerter sur les risques du déplacement au regard du code de déontologie.

Cette déclaration peut être **individuelle ou collective**. Dans le cas où plusieurs députés participent à un même déplacement, le chef de la délégation, s'il existe, peut le déclarer en indiquant le nom de l'ensemble des parlementaires qui la composeront.

Exemple : une entreprise invite les membres d'un groupe d'études à visiter l'un de ses sites industriels.

Le président du groupe d'études peut effectuer la déclaration pour l'ensemble des membres qui se joignent au déplacement. Le secrétaire administratif du groupe d'études peut également effectuer la déclaration pour l'ensemble des participants au déplacement.

La déclaration peut être adressée sous format papier au déontologue (Bureau 4128) ou électronique (deontologue@assemblee-nationale.fr).

II. – Les exceptions à l'obligation déclarative

Plusieurs catégories de déplacements effectués par les députés échappent à l'obligation déclarative.

- **Les voyages financés par l'Assemblée nationale**

Les voyages dont le financement est assuré par l'Assemblée nationale n'ont pas à faire l'objet d'une déclaration. Il s'agit, par exemple, des déplacements effectués dans le cadre de missions d'information, dont le financement est pris en charge par les crédits des commissions parlementaires.

La question de la déclaration se pose pour ce qui est des voyages effectués dans le cadre des **groupes d'amitié**. Le critère est alors celui du caractère officiel du déplacement : s'il figure dans la liste des déplacements des groupes d'amitié établie annuellement par le Bureau, il n'a pas à être déclaré. En revanche, une telle déclaration doit être effectuée dans les cas où un État invite les membres d'un groupe d'amitié en dehors de cette procédure officielle.

Exemple : une délégation parlementaire est invitée, au titre d'un groupe d'amitié mais en dehors de la liste annuelle fixée par le Bureau, par l'ambassade du pays considéré. Le financement du déplacement et de l'hébergement est pris en charge par le pays invitant.

Cette situation entre pleinement dans le cadre de l'obligation déclarative, le voyage étant accompli « à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne physique ou morale », quand bien même il concerne un « organe » de l'Assemblée, à savoir un groupe d'amitié. Le Président du groupe d'amitié est invité à effectuer la déclaration pour l'ensemble des participants.

- **Les invitations en circonscription**

Il est inhérent au mandat de député de se déplacer au sein de sa circonscription. En conséquence, les invitations qu'il pourrait recevoir dans ce cadre n'ont pas à être déclarées au déontologue, sous réserve toutefois qu'elles n'excèdent pas le cadre habituel d'un déplacement en lien avec le mandat. Les cadeaux d'une valeur supérieure à 150 € doivent en revanche l'être (cf. *infra*).

- **Les voyages strictement privés**

Bien que la règle fixée en matière de déclarations de voyage prévoit une déclaration de tout voyage « accompli à l'invitation, totale ou partielle, d'une personne physique [...] », ne sont pas concernés les voyages effectués à titre strictement privé, notamment à l'invitation d'un membre de la famille ou du conjoint/partenaire/concubin. En effet, cette obligation doit être interprétée à la lumière de l'objectif d'ensemble de la décision du Bureau et du code de déontologie qui lui est adjoint, à savoir la prévention des conflits d'intérêts. Dès lors qu'aucun conflit d'intérêts ne peut être soupçonné dans une invitation à caractère privé, la règle est celle de l'absence de déclaration.

Exemple : un député se rend dans la maison de vacances d'un ami pendant l'intersession estivale, comme il a l'habitude de le faire. Cet ami ne possède pas d'intérêt particulier susceptible d'influencer l'activité parlementaire du député.

Étant accompli à des fins strictement privées, ce voyage n'a pas à faire l'objet d'une déclaration.

III. – Les autres précautions à prendre

La règle établie par l'alinéa 4 de l'article 4 de la décision du Bureau n'est pas la seule à être applicable aux voyages effectués par les parlementaires à l'invitation de tiers.

- **Les cadeaux reçus à l'occasion de déplacements**

Il est également nécessaire de veiller à l'application de l'obligation déclarative concernant les cadeaux et invitations reçues, lesquels doivent être déclarés si leur valeur excède 150 €, sur le fondement de l'alinéa 3 de l'article 4 de la décision précitée (cf. chapitre sur les cadeaux).

Exemple : certains membres d'un groupe d'amitié se rendent et séjournent dans le pays concerné, au moyen des crédits dévolus par l'Assemblée nationale aux groupes d'amitié. Ils bénéficient, à leur arrivée sur place, d'un cadeau protocolaire d'une valeur indéterminée mais potentiellement non négligeable.

Il n'existe, dans cette situation, pas d'obligation déclarative en matière de voyage, son financement étant pris en charge par l'Assemblée nationale. En revanche, le présent protocolaire doit être déclaré au titre des règles applicables aux cadeaux, sa valeur pouvant être supérieure à 150 €.

- **La participation de proches du député au voyage**

Par ailleurs, les règles de la décision du Bureau ne font pas obstacle, plus généralement, à l'application du code de déontologie des députés, et notamment à son article premier qui prévoit 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.* »

Dès lors, sur proposition de la déontologue, le Bureau a établi, lors de sa réunion du 30 janvier 2013, que dans les cas où le député est invité avec son conjoint/partenaire/concubin, et en dehors des exceptions prévues ci-dessus, cette personne peut bénéficier de l'hébergement prévu pour le député. Dans ce cas, la déclaration doit en faire état. En revanche, **les frais de déplacement de la personne accompagnante doivent demeurer à la charge du député.**

Exemple : un député est invité par une société publique à s'exprimer à l'occasion d'un colloque se tenant en France, ses frais de déplacement et d'hébergement étant pris en charge pour lui et son épouse et deux places lui étant offertes pour deux représentations d'opéra.

Le déplacement doit faire l'objet d'une déclaration préalable, accompagnée du programme et mentionnant l'invitation concomitante de son épouse. Cette dernière peut bénéficier de l'hébergement prévu pour le député, ses frais de déplacement ne pouvant cependant être pris en charge par la société invitante. La déclaration doit également mentionner les quatre places d'opéra offertes, au titre de la déclaration des dons et avantages reçus.

LES DONN ET AVANTAGES

Article 4, alinéa 3 de la décision du Bureau du 6 avril 2011 :

« (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. »

Article 2 du code de déontologie :

« 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. »

La principale obligation concernant les dons et avantages dont les députés peuvent bénéficier est déclarative : à partir du moment où la valeur de ce dernier dépasse 150 €, il doit faire l'objet d'une déclaration auprès du déontologue de l'Assemblée nationale, sur le fondement du troisième alinéa de l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011.

I. - Les dons et avantages visés par la décision du Bureau

- **Tout don ou avantage d'un montant supérieur à 150 €**

La décision du Bureau ne précisant pas quels sont les « dons » et « avantages » qui doivent faire l'objet d'une déclaration, ces notions doivent être entendues largement et ne se limitent pas aux « cadeaux » matériels. Ils peuvent certes **consister en un objet tangible mais aussi en une invitation** : il peut ainsi s'agir par exemple d'une place de spectacle ou de billets pour assister à un événement sportif ou culturel. Sont également concernés les 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 (membres de la famille, collaborateurs...), s'il y a lieu.

La **valeur du présent** reçu peut être inconnue et son estimation, difficile, par exemple dans le cas d'un cadeau protocolaire reçu à l'occasion d'un déplacement à l'étranger ou d'une invitation à déjeuner. Il appartient donc aux députés d'apprécier la valeur du don ou de l'avantage qui leur est consenti et de décider s'il relève ou non de l'obligation déclarative. En cas de doute persistant, il est préférable, afin d'être parfaitement sécurisé au regard de l'obligation déclarative, de déclarer la réception du don ou avantage.

Il va de soi que cette obligation déclarative doit être accomplie de **bonne foi**. Des invitations répétées fréquemment quand bien même chacune d'entre elles serait légèrement d'un montant légèrement inférieur au seuil des 150 € devraient faire l'objet d'une déclaration, leur cumul dépassant largement le seuil déclaratif.

Exemple : un député qui anime deux fois par mois les dîners du club parlementaire qu'il préside s'interroge sur la nécessité de les déclarer, leur valeur étant sans doute inférieure à 150 €.

Les dîners étant pris en charge par un tiers (le club parlementaire) mais ne dépassant pas, pris individuellement, le seuil de 150 €, ils ne devraient pas être soumis à déclaration. Néanmoins, leur répétition crée un lien d'intérêt entre le député et les financeurs du club parlementaire, le premier bénéficiant au final d'un avantage d'une valeur bien supérieure à 150 €. Il est donc nécessaire de déclarer la fréquence et le coût moyen des repas.

- **Les dons et avantages qui ne sont pas soumis à déclaration**

Outre les dons ou avantages d'une valeur inférieure à 150 €, ne sont pas soumis à cette obligation déclarative les voyages effectués à l'invitation d'un tiers, qui doivent être déclarés sur un autre fondement et quel que soit leur montant (cf. fiche sur les voyages).

La décision du Bureau du 6 avril 2011 ne fait mention d'aucune restriction ou dérogation. Pour autant, les travaux préparatoires permettent d'écarter les dons et avantages émanant de proches, **dans un cadre strictement privé**. La finalité de cette réglementation est en effet la prévention des conflits d'intérêts. Elle ne saurait donc porter sur des présents strictement privés dès lors que ces derniers ne sont pas susceptibles d'engendrer une situation de conflit d'intérêts puisqu'ils sont sans lien avec le mandat parlementaire.

Ne sont pas davantage soumis à déclaration **les avantages liés au mandat parlementaire** qui sont pris en charge par l'Assemblée nationale. Ces avantages étant pris en charge par l'Assemblée nationale, rendus publics et identiques pour tous les députés, ils ne sont pas susceptibles d'engendrer une situation de conflit d'intérêts.

Exemple : un député s'interroge sur la nécessité de déclarer la carte de fidélité dans une chaîne hôtelière qui est distribuée à tous les députés à la suite d'un accord entre l'Assemblée nationale et la chaîne hôtelière.

Cette carte de fidélité bénéficiant à l'ensemble des députés, elle n'a pas à faire l'objet d'une déclaration.

Il en va de même des dons et avantages reçus **dans le cadre de l'exercice d'un mandat local**, qui ne relèvent pas des dispositions du code de déontologie de l'Assemblée nationale. Pour autant, si un cadeau peut sembler être également fait au titre du mandat de député, il doit être déclaré.

II. – Les modalités et finalités de la déclaration

- **Les formalités déclaratives**

Contrairement aux déclarations de voyage, celles portant sur les dons et avantages ne peuvent 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 une déclaration au préalable. La décision du Bureau ne précisant pas le délai dans lequel cette déclaration doit être accomplie, il peut sembler raisonnable qu'elle soit effectuée par exemple dans les trente jours. En tout état de cause, s'agissant d'une obligation déclarative, elle doit être effectuée suffisamment rapidement pour éviter toute apparence de conflit d'intérêts.

La déclaration doit mentionner la nature et la date du cadeau, ainsi que l'identité du donateur. La déclaration se fait sur papier libre ou par mail, à la convenance des députés.

- **Une déclaration protectrice de l'autonomie des députés**

Tout en sécurisant les députés, ces déclarations ont pour objectif de porter à la connaissance du déontologue tout lien d'intérêt privé des députés et constituent donc un complément nécessaire à la déclaration d'intérêts. Elles sont également l'occasion de les sensibiliser aux conséquences du lien d'intérêt ainsi créé et aux précautions à adopter.

Il va de soi que les députés demeurent libres de refuser les dons et avantages qui leur sont proposés et notamment ceux qui pourraient être perçus comme créant une « *situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui pourrait les détourner du respect de leurs devoirs* » tels qu'ils découlent du code de déontologie, conformément à l'article 2 de ce dernier.

LES CLUBS ET COLLOQUES PARLEMENTAIRES

Article 23, alinéa 2 du Règlement :

« Est également interdite la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents, quelle que soit leur dénomination, tendant à la défense des *[intérêts particuliers, locaux ou professionnels]*. »

Article 79, alinéa 2 du Règlement :

« Il est également interdit [à tout député], sous les mêmes peines, d'adhérer à une association ou à un groupement de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels ou de souscrire à l'égard de ceux-ci des engagements concernant sa propre activité parlementaire, lorsque cette adhésion ou ces engagements impliquent l'acceptation d'un mandat impératif. »

Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, § 11 :

« Les prises de parole dans les colloques organisés au sein de l'Assemblée nationale par les représentants d'intérêts inscrits sur le registre, ou toute autre entité extérieure à l'Assemblée nationale, ne peuvent en aucune façon dépendre d'une participation financière, sous quelque forme que ce soit. »

Les députés participent à certaines activités qui, sans être spécifiques au mandat parlementaire, ne sont pourtant pas dépourvues de tout lien avec lui. Peuvent être notamment inclus dans cette catégorie la participation à des clubs parlementaires et le parrainage de colloques organisés à l'Assemblée nationale. Il va de soi que les organisateurs et financeurs de ces manifestations ont un rôle essentiel à jouer dans le respect des règles déontologiques. Les députés qui y participent doivent cependant veiller à prendre également quelques précautions.

I. - La participation à un club parlementaire

• L'identification des clubs parlementaires

Il n'existe pas de définition juridique ou officielle des clubs parlementaires. Cette notion sert en pratique à caractériser, pour les acteurs de la vie parlementaire, un certain nombre de structures qui visent à rassembler des parlementaires autour d'un secteur d'activité déterminé. Leur caractérisation peut être fondée sur **trois critères** :

– il s'agit d'associations dont **les membres sont des parlementaires** (députés et sénateurs) et qui sont le plus souvent créées à leur seule destination, bien qu'elles accueillent également des personnalités extérieures ;

– elles sont créées et **financées** par des sociétés de relations publiques, des grands groupes ou des associations professionnelles ;

– elles ont pour **but d'informer et d'influencer les parlementaires** sur les enjeux liés à un domaine ou secteur particulier (numérique, santé, agriculture...).

Il convient de rappeler que d'un point de vue juridique, les clubs parlementaires sont le plus souvent des associations et qu'ils ne tombent sous le coup d'aucune interdiction. Il est donc permis aux députés d'adhérer à ces clubs, de les présider ou simplement d'assister aux manifestations qu'ils organisent.

- **L'encadrement réglementaire des activités des clubs parlementaires**

Si les clubs parlementaires ne sont pas nommément désignés par les textes régissant l'Assemblée, divers articles du Règlement prohibent la défense d'intérêts particuliers dans l'enceinte parlementaire. Parmi ces articles, figurent :

– l'article 23 interdit « *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].* »

– le second alinéa de l'article 79 prévoit qu'est interdit « *d'adhérer à une association ou à un groupement de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels ou de souscrire à l'égard de ceux-ci des engagements concernant sa propre activité parlementaire, lorsque cette adhésion ou ces engagements impliquent l'acceptation d'un mandat impératif.* »

C'est donc au regard de cette double limitation qu'il importe à chaque député d'apprécier les conditions concrètes de la participation à un club parlementaire.

- **L'appartenance à un club parlementaire**

Les députés, bénéficiant de la liberté constitutionnelle d'association comme tous les autres citoyens, sont en droit d'adhérer aux associations de leur choix. Des précautions doivent cependant être prises pour le respect du code de déontologie.

Ainsi, les alinéas 3 et 4 de l'article 4 de la décision du Bureau précitée font obligation aux députés de déclarer tout **don ou avantage** d'une valeur supérieure à 150 €, ainsi que tout voyage accompli à l'invitation totale ou partielle d'un tiers. Ce qui s'applique aux cadeaux, invitations et **voyages** dont bénéficient éventuellement les membres des clubs parlementaires.

Exemple : des députés sont invités, au titre d'un groupe d'études et d'un club parlementaire, à effectuer un déplacement dans le sud de la France, par les entreprises du secteur d'activité concerné, afin de visiter des sites industriels.

Cette invitation doit être déclarée à la déontologue au titre des voyages effectués à l'invitation d'un tiers, dans la mesure où les frais de déplacement ou d'hébergement sont pris en charge par le club parlementaire ou les entreprises du secteur concerné.

Les organisateurs de club doivent, pour ce qui les concerne, se conformer aux prescriptions du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts¹¹⁵. Par conséquent, les députés sont en droit d'attendre de ces derniers une information exacte (§ 8 du code) et de connaître « *l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent* » (§ 2 du code).

La démarche consistant, pour les députés, à **prendre connaissance des sources de financement des clubs** auxquels ils participent, et donc des intérêts qu'ils représentent, peut leur permettre d'être sécurisés au regard de l'article 2 du code de déontologie qui vise à garantir leur indépendance, prévoyant 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.* » Ainsi, ils seront pleinement conscients de la provenance des informations qui leur sont délivrées.

¹¹⁵ Mis en place par le Bureau en juillet 2009, le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts est consultable sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/>

Exemple : il est proposé à un député d'adhérer à un club parlementaire portant sur un secteur d'activité très représenté dans sa circonscription.

Il est loisible au député d'adhérer à ce club parlementaire et de participer à ses travaux. Il lui est cependant conseillé, préalablement à son adhésion, de se renseigner sur les sources de financement du club ainsi que sur la nature des intérêts qu'il représente, ces données devant obligatoirement lui être communiquées par les représentants d'intérêts qui assurent la gestion du club.

Ces recommandations ne prennent pas en compte les précautions qui doivent, plus largement, être prises au regard de l'objet et de l'activité du club parlementaire. Il appartient aux députés d'estimer au cas par cas, et si besoin en relation avec le déontologue de l'Assemblée, si leur participation à un club parlementaire, comme à toute autre structure, n'est pas, en tant que telle, susceptible d'engendrer des conflits d'intérêts.

Exemple : il est proposé à un député d'adhérer à un club parlementaire visant à défendre les intérêts de l'industrie du tabac et organisant des déjeuners à cette fin.

Il est loisible au député d'adhérer à ce club parlementaire et de participer à ses travaux. Cependant, la plus grande prudence s'impose dans la mesure où la protection de la santé publique a été reconnue comme principe constitutionnel et où une convention-cadre à laquelle la France est partie interdit toute promotion et tout parrainage du tabac. Cette adhésion pourrait donc aller à l'encontre de l'article 1^{er} du code de déontologie qui prévoit d'agir dans le seul intérêt de la Nation.

- **Les précautions particulières des présidents de club parlementaire**

Pour ce qui est des députés à qui il est proposé d'assurer la présidence ou la coprésidence d'un club parlementaire, des précautions supplémentaires doivent être prises. En effet, ces fonctions participent pleinement de l'activité du club et impliquent donc de veiller à la régularité des pratiques de ce dernier, notamment au regard des principes énoncés dans le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts.

En premier lieu, cette activité pourrait figurer dans la **déclaration d'intérêts et d'activités** instaurée par les lois du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique et régie par l'article L.O. 135-1 du code électoral. Cette dernière prévoit en effet la déclaration des « *participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé* » et des « *fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* ». La Haute Autorité, chargée de l'application de cette loi, devra confirmer cette interprétation. D'ici à l'entrée en vigueur de cette loi, une telle présidence doit être déclarée au déontologue de l'Assemblée nationale dans le cadre de la déclaration d'intérêts.

Par ailleurs, il appartient aux députés qui président ces clubs d'être attentifs au respect, par le club parlementaire, des exigences du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts et notamment à :

- l'obligation, pour les représentants d'intérêts, dans leurs contacts avec les députés, d'indiquer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent (§ 2) ;

- l'interdiction d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale dans la correspondance du club (§ 5) ;

- l'ouverture du club à l'ensemble des députés, quelle que soit leur appartenance politique (§ 7) ;

- l'interdiction de délivrer des informations volontairement inexactes destinées à induire les députés en erreur (§ 8).

II. – Le parrainage de colloques à l’Assemblée nationale

- **L’organisation et le parrainage de colloques à l’Assemblée nationale**

Il est possible d’organiser, dans les conditions fixées par le collège des Questeurs, des manifestations à l’Assemblée nationale. Des sociétés de relations publiques souhaitent parfois, pour des raisons de prestige et de visibilité, notamment vis-à-vis des intervenants, organiser des colloques, parrainés par des parlementaires, à l’Assemblée nationale.

Il ne saurait être question de restreindre la liberté de réunion des députés, qui sont donc libres de participer aux manifestations de leur choix. Par ailleurs, il entre dans les missions de l’Assemblée nationale d’être un lieu du débat public et il est donc pleinement légitime qu’elle puisse accueillir des manifestations et que les parlementaires puissent les parrainer s’ils le souhaitent.

Afin de préserver les députés et l’institution contre toute critique illégitime, quelques règles et bonnes pratiques doivent être observées.

- **Les obligations s’imposant aux organisateurs de colloques**

Plusieurs règles s’imposent aux organisateurs de colloques qui se tiennent à l’Assemblée nationale ou qui sont destinés aux députés. Elles doivent être connues des députés qui acceptent de les parrainer et qu’elles ont vocation à protéger.

En premier lieu, le paragraphe 11 du code de conduite applicable aux représentants d’intérêts interdit, depuis octobre 2013, aux organisateurs de colloques qui se tiennent à l’Assemblée nationale d’être rémunérés par les intervenants, disposant que « *les prises de parole dans les colloques organisés au sein de l’Assemblée nationale par les représentants d’intérêts inscrits sur le registre, ou toute autre entité extérieure à l’Assemblée nationale, ne peuvent en aucune façon dépendre d’une participation financière, sous quelque forme que ce soit.* » Cette règle vise à mettre fin à des pratiques dommageables pour l’institution et les députés qui consistaient à « monnayer » le temps de parole dans les colloques, en profitant du parrainage et de la présence des députés.

En deuxième lieu, il importe que ces manifestations ne puissent pas apparaître, aux yeux du public, comme étant revêtues d’un caractère officiel, que ce soit du fait de leur tenue à l’Assemblée nationale ou de leur parrainage par un député. Plusieurs règles ont pour objet d’empêcher cette confusion. En particulier, il est interdit aux représentants d’intérêts d’utiliser du papier à en-tête ou le logo de l’Assemblée nationale (§ 5 du même code), pratique qui peut d’ailleurs tomber sous le coup du code pénal, l’article 444-5 réprimant « *l’utilisation d’imprimés qui présentent avec les papiers à en-tête ou imprimés officiels en usage dans les assemblées instituées par la Constitution [...] une ressemblance de nature à causer une méprise dans l’esprit du public* ». De même, le Collège des Questeurs a interdit de faire figurer la mention « Assemblée nationale » sur les cartons d’invitation.

Exemple : l’association organisant un colloque à l’Assemblée nationale demande au député qui parraine cette manifestation la fourniture de 2000 enveloppes pour l’envoi d’invitations, les frais d’affranchissement restant à sa charge.

Le député décidant de parrainer un colloque se déroulant à l’Assemblée nationale se trouve *de facto* soumis aux règles qui régissent l’organisation de ces manifestations. En particulier, il ne lui est pas possible de fournir aux organisateurs des documents qui sont de nature à laisser entendre que la manifestation a un caractère officiel. Par ailleurs, les enveloppes mises à la disposition des députés sont réservées à leur usage personnel et ne sauraient être transmises à un tiers.

Enfin, les représentants d'intérêts, et notamment ceux qui organisent des colloques ou qui y interviennent, à destination des députés, ne peuvent pas délivrer d'information comportant des éléments « *volontairement inexacts destinés à induire les députés en erreur* », sur le fondement du paragraphe 8 du code précité. Corrélativement, les organisateurs doivent veiller à ce que les députés soient en mesure de respecter l'article 2 du code de déontologie, relatif à l'indépendance des parlementaires vis-à-vis de toute personne, morale ou physique. Cette indépendance suppose qu'ils puissent bénéficier d'une information **objective et pluraliste** ou, à défaut, qu'ils puissent clairement identifier de qui provient l'information qui leur est délivrée et ce d'autant plus que le colloque est organisé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

Exemple : une députée souhaite présider un colloque organisé par une fondation d'entreprise à l'Assemblée nationale et fait parvenir au déontologue le programme prévisionnel. À la lecture du programme, il apparaît que les organismes auxquels appartiennent les orateurs ne sont pas mentionnés.

Cette pratique ne permet pas aux députés qui assisteraient au colloque, et plus généralement au public, d'avoir connaissance des éventuels intérêts défendus par les intervenants, ni de leur lien éventuel avec les entreprises qui participent au financement de la fondation organisatrice. Il est donc conseillé de faire rectifier le programme pour porter cette information à la connaissance des députés.

- **La vigilance dont doivent faire preuve les députés qui participent à un colloque**

Afin que les députés, et plus largement l'ensemble des auditeurs, puissent bénéficier des interventions qui se déroulent dans des colloques organisés à l'Assemblée nationale, ou à leur destination, il est essentiel que ces derniers puissent bénéficier de l'information la plus claire et la plus exhaustive possible sur les modalités de financement de ces manifestations.

S'il incombe aux organisateurs de respecter les obligations, de quelque nature qu'elles soient, qui régissent les colloques organisés à destination des députés, ces derniers sont également invités à faire preuve de vigilance quant à la nature et à la source des informations dont ils bénéficient dans le cadre de ces manifestations.

PERSONNES RENCONTRÉES

NB : cette liste ne tient pas compte des rendez-vous demandés par des députés au sujet de leur situation individuelle, ni des rencontres régulières avec le Président de l'Assemblée nationale et les membres de son cabinet.

Novembre 2012

M. Bernard Accoyer, ancien Président de l'Assemblée nationale

Mme Christiane Feral-Schuhl, Bâtonnière du Barreau de Paris et des membres du bureau du Barreau ;

M. Christophe Sirugue, Vice-président de l'Assemblée nationale, président de la délégation du Bureau chargée des représentants d'intérêt et des groupes d'étude

M. Bernard Roman, Questeur de l'Assemblée nationale

Mme Danièle Rivaille, Secrétaire générale de la questure

M. François Brottes, Président de la commission des affaires économiques

Décembre 2012

Mme Sandrine Mazetier, Vice-présidente de l'Assemblée nationale

Mme Catherine Lemorton, Présidente de la commission des affaires sociales

Janvier 2013

M. Yves Agnès, Président de l'association de préfiguration d'un conseil de la presse

Mme Marie-Thérèse Suart-Fioravante, Présidente de l'association professionnelle des responsables des relations avec les pouvoirs publics, M. Nicolas de Warren, Vice-président, et Mme Karine Grossetête, chargée d'études

M. Samuel Le Goff, collaborateur parlementaire et journaliste

Audition par le Bureau de l'Assemblée nationale

Mme Danielle Auroi, Présidente de la commission des affaires européennes

Mme Laurence Dumont, Vice-présidente de l'Assemblée nationale

M. Marc Le Fur, Vice-président de l'Assemblée nationale

M. Philippe Briand, Questeur de l'Assemblée nationale

Février 2013

M. Daniel Lebègue, Président de *Transparency International*, et Mme Myriam Savy, chargée d'études

Mme Patricia Adam, Présidente de la commission de la défense nationale et des forces armées

Mars 2013

Mme Pervenche Bérès et M. Jean-Paul Gauzès, députés européens
M. Philippe Méchet, Directeur des relations institutionnelles d'EDF

Avril 2013

Déplacement au Parlement européen
Mme Marie-Françoise Clergeau, Questeure

Mai 2013

M. Philippe Lamoureux, directeur général du *LEEM (Les entreprises du médicament)*,
M. Didier Véron, membre du conseil d'administration, et Mme Delphine Caroff, responsable
du pôle Responsabilité sociale des entreprises

Audition par des représentants du Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

M. Jean-Paul Proux, conseiller pour l'éthique de l'UNESCO

Audition par M. Alain Vidalies, Ministre délégué chargé des relations avec le Parlement

MM. Benjamin Ooghe-Tabanou, Tangui Morlier et David Gayou, membres du conseil
d'administration de l'association *Regards citoyens*

M. Dominique Lamoureux, directeur éthique et responsabilité d'entreprise de *Thalès*, et
Mme Isabelle Caputo, directrice des relations parlementaires et politiques

Mme Gabrielle Planchard et M. Maxime Lonlas, coprésidents du *Cercle des collaborateurs et
attachés parlementaires*, et M. Floran Vadillo, président de la commission déontologie

Audition par M. Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois et rapporteur sur
les projets de loi relatifs à la transparence de la vie publique, et MM. Philippe Houillon, René
Dosière, Bernard Roman et Pascal Popelin

Juin 2013

M. Alexandre de Montesquiou, Président de l'*Association française des conseils en lobbying
(AFCL)*, et les membres du Bureau

M. Jean Gicquel, ancien Déontologue de l'Assemblée nationale

Juillet 2013

Mme Catherine Babelon, directrice du service de la gestion financière et sociale, et
M. Thomas Bobtcheff, chef de la division de la gestion financière parlementaire

M. Alphée Roche-Noël, Président de l'*Association française des collaborateurs
parlementaires (AFCP)*

M. Xavier Henry, Président du *Syndicat national des collaborateurs parlementaires
(SNCPFO)*

M. Bernard Roman, Questeur

M. René Dosière, Député

Septembre 2013

Mme Corinne Luquiens, Secrétaire générale de l'Assemblée nationale et de la présidence, et M. Georges Bergounous, directeur du service des ressources humaines

M. Christophe Pallez, Directeur général des services législatifs

Mme Clémence Fort, Présidente de l'Association des collaborateurs parlementaires (ACD)

M. Jean-François Cassant, Président de l'USCP-UNSA, et M. Christophe Calmann

Mme Agnès Caradot, collaboratrice parlementaire de M. Christian Eckert, rapporteur général du budget

Octobre 2013

Déplacement au Parlement britannique

M. Ludovic Coulombel, CFDT

M. Jean-Paul Chanteguet, Président de la commission du développement durable

M. Jean-Jacques Urvoas, Président de la commission des lois

Mme Marie-Françoise Clergeau, Questeure, et M. Olivier Chabord, Secrétaire général de la questure

M. Christian Jacob, Président du groupe UMP

M. André Staut, Président de *Staut & associés*

Novembre 2013

M. Bruno Le Roux, président du groupe SRC

M. François de Rugy, coprésident du groupe Écolo

M. Jean-Louis Borloo, président du groupe UDI

M. François Logerot, Président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, et M. Régis Lambert, Secrétaire général

M. Patrick Bloche, Président de la commission des affaires culturelles

M. Roger-Gérard Schwartzberg, Président du groupe RRDP

M. André Chassaigne, Président du groupe GDR

ANNEXES

Annexe 1 : Lettres de mission du Président et du Bureau de l'Assemblée nationale ...	135
Annexe 2 : Décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés.....	141
Annexe 3 : Formulaire de déclaration d'intérêts	143
Annexe 4 : Code de déontologie des députés.....	145
Annexe 5 : Questionnaire adressé aux collaborateurs parlementaires	147
Annexe 6 : Deux exemples d'application, en séance publique, de l'article 5 du code de déontologie	151
Annexe 7 : Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.....	155
Annexe 8 : Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.....	167
Annexe 9 : Dispositifs déontologiques mis en place dans les Parlements étrangers	188
Annexe 10 : Déplacement au Parlement européen le 9 avril 2013.....	190
Annexe 11 : Prévention des conflits d'intérêts au Parlement européen.....	191
Annexe 12 : Déplacement à Londres le 8 octobre 2013.....	195
Annexe 13 : Prévention des conflits d'intérêts en Grande-Bretagne.....	196

ANNEXE 1

LETTRES DE MISSION DU PRÉSIDENT ET DU BUREAU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 16 OCT. 2012

Madame la Déontologue,

Votre nomination à l'unanimité comme Déontologue de l'Assemblée nationale par le Bureau du 10 octobre dernier, avec l'aval de tous les présidents des groupes, permet de placer l'éthique au cœur de cette législature qui commence. Au nom de la représentation nationale, je tenais à vous remercier d'avoir accepté cette fonction, qui contribuera indéniablement à restaurer la confiance entre les citoyens et leurs élus.

Votre parcours professionnel particulièrement riche correspond tout à fait aux qualités qu'exige ce poste : ainsi, votre parfaite connaissance des procédures parlementaires, alliée à votre expérience en matière d'éthique, sera très utile pour prendre en compte les contraintes des parlementaires, tout en faisant preuve de vigilance sur d'éventuels cas litigieux. Je suis certain que vous mesurerez l'importance de la tâche qui vous est confiée, mais aussi la sensibilité du sujet.

Pour la première fois sous la Vème République, les députés devront se conformer à une obligation de déclaration d'intérêts. Vous aurez donc à charge, dans un premier temps, de recueillir ces déclarations. Il vous reviendra ensuite de déterminer les critères de qualification d'un conflit d'intérêts, d'arrêter une méthode de travail et d'élaborer une doctrine. Mais avant toute chose, vous l'aurez compris, votre mission consistera à conseiller les députés, afin que les questions de déontologie soient totalement intégrées dans leur pratique de parlementaire.

J'ajoute que cette mission doit s'inscrire dans le respect de la plus stricte confidentialité des échanges que vous pourrez avoir avec les parlementaires, sauf s'il advenait, comme cela a été prévu par la décision du Bureau du 6 avril dernier, que des cas qui vous paraissent litigieux nécessitent d'alerter le Bureau.

Madame Noëlle LENOIR
Déontologue de l'Assemblée nationale

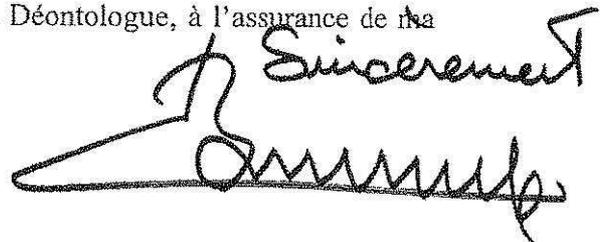
En outre, la décision du Bureau prévoit, dans son article 3, que le Déontologue peut faire état, dans un rapport rendu au Bureau, de toute proposition destinée à améliorer le respect des principes énoncés dans le code de déontologie et rend compte des conditions générales d'application de ces principes, sans faire état d'éléments relatifs à un cas personnel.

Ce rapport, qui est rendu public, sera pour vous l'occasion de faire le point sur différents thèmes qui vous paraissent soulever des questions d'ordre éthique. Pour ma part, je souhaite que, parmi ces différents thèmes, vous puissiez vous pencher sur les conditions d'utilisation de l'Indemnité représentative de frais de mandat (IRFM). Comme vous le savez, cette indemnité est destinée à couvrir forfaitairement l'ensemble des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire ; elle est néanmoins régulièrement contestée car vue comme un supplément de rémunération pour les députés. Votre regard extérieur, votre connaissance de la sphère publique comme du monde de l'entreprise, seront extrêmement précieux pour évaluer les conditions de prise en charge des frais de représentation des parlementaires.

Par ailleurs, j'ai à cœur de m'inscrire dans la continuité des propositions qu'avaient faites M. Jean Gicquel, votre prédécesseur à ce poste, dans son rapport public ; ces propositions, qui portaient sur le déroulement, au sein de l'Assemblée nationale, de colloques organisés par des entreprises privées faisant état du parrainage d'un parlementaire ou sur l'existence, plus ou moins officielle, de clubs parlementaires n'ont pu être mises en pratique compte tenu des échéances électorales.

Votre expertise sur ces sujets-là sera, là encore, très précieuse pour établir des règles collectives claires et précises.

Je vous prie de croire, Madame la Déontologue, à l'assurance de ma considération distinguée.

Sincèrement


Claude BARTOLONE

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 18 MARS 2013

Madame la Déontologue,

Le Bureau, lors de sa réunion le 27 février dernier, a adopté 15 propositions destinées à mieux encadrer les relations entre les représentants d'intérêts et les députés. S'appuyant sur le rapport de M. Christophe Sirugue au nom du groupe de travail constitué sur cette problématique du lobbying, ces propositions ont pour objet d'améliorer la transparence tout en reconnaissant le rôle des lobbyistes dans l'information des parlementaires.

Il est apparu, au cours des discussions au sein du Bureau, que cette problématique rejoint les questions ayant trait à la déontologie. La transparence des relations avec les lobbyistes exige en effet l'adoption de règles claires d'accès et de circulation mais cela ne saurait suffire ; il convient également de sensibiliser les parlementaires face aux sollicitations dont ils peuvent faire l'objet. Je sais que vous menez sur ce sujet un travail remarquable et l'éclairage que vous avez fourni à M. Christophe Sirugue lors de la rédaction de son rapport lui a été extrêmement utile, comme il l'a indiqué lors de la réunion de Bureau.

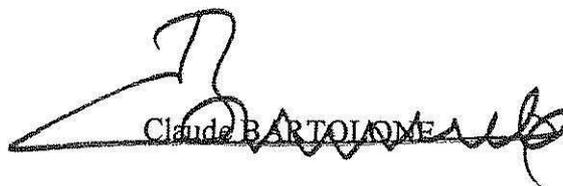
Le Bureau a souhaité également élargir ces réflexions à toutes les personnes qui sont amenées à assister le député dans ses missions : en effet, qu'elles soient fonctionnaires ou collaborateurs, elles sont en contact avec des représentants d'intérêts et peuvent également être sollicitées. Il reste à définir les règles dans lesquelles doivent s'inscrire ces sollicitations, l'objectif étant que le parlementaire soit toujours parfaitement informé des diverses prises de contact avec les représentants d'intérêts. Le Bureau, sur ma proposition, a ainsi proposé que vous soit confiée l'élaboration de règles destinées aux collaborateurs parlementaires, d'une part, ainsi qu'aux fonctionnaires parlementaires, d'autre part.

Madame Noëlle LENOIR
Déontologue de l'Assemblée nationale

Votre expertise sur ces sujets sera, là encore, très précieuse pour établir des règles collectives claires et précises. Elles pourraient être présentées, si cela vous convient, dans votre rapport annuel présenté au Bureau au mois d'octobre.

Je vous prie de croire, Madame la Déontologue, à l'assurance de ma considération distinguée.

Bien Sincèrement


Claude BARTOLOME

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 30 OCT. 2013

Chère

Madame la Déontologue,

Lors du Bureau du 9 octobre, puis lors de la conférence des Présidents du 22 octobre ont été évoquées les conditions dans lesquelles une réunion organisée par un lobby de l'industrie agro-alimentaire, dans un restaurant proche de l'Assemblée nationale, avait été filmée grâce à une caméra cachée embarquée par deux députées. Les images de cette réunion ont été ensuite diffusées lors de l'émission Capital, consacrée au lobbying et diffusée sur M6 le 6 octobre.

En laissant entendre que ces réunions avec des lobbies, au sein de clubs parlementaires, dissimulent des choses inavouables, le reportage porte indéniablement atteinte à l'image des parlementaires : il est dès lors regrettable que des députés se soient prêtés à une telle mise en scène.

Il est apparu néanmoins que cette situation ne relevait pas du régime de sanctions disciplinaires prévues par le Règlement de notre Assemblée, les faits ayant été accomplis hors de l'hémicycle et de l'enceinte parlementaire.

Sur la suggestion de M. Christian Jacob, président du groupe UMP, il a été convenu que la situation pouvait cependant relever de votre compétence, dans la mesure où le code de déontologie en appelle précisément à la responsabilisation de chacun dans les actes qu'il accomplit en tant que parlementaire. L'article 6 du code, qui prône notamment l'exemplarité, pourrait être un point de départ aux propositions que vous serez amenée à faire sur cette question.

Par ailleurs, a également été évoqué en conférence des Présidents le fait que les deux députées auraient pu obtenir des contreparties pour accepter de se prêter à cette séance de caméra cachée : de tels faits, s'ils étaient avérés, pourraient caractériser un manquement au code de déontologie et éventuellement faire l'objet d'une publicité, telle qu'elle est prévue à l'article 5 de la décision du Bureau du 6 avril 2011.

Votre réflexion sera, sur ce sujet également, très précieuse pour établir, pour l'avenir, des règles collectives claires et précises. Elle pourrait être exposée, si cela vous convient, lors de la présentation au Bureau de votre rapport annuel, le 20 novembre prochain, après un visionnage des extraits de l'émission.

Je vous prie de croire, Madame la Déontologue, à l'assurance de ma considération distinguée.

Cordialement

Claude BARTOLONE

Madame Noëlle LENOIR
Déontologue de l'Assemblée nationale

ANNEXE 2

DÉCISION DU BUREAU RELATIVE AU RESPECT DU CODE DE DÉONTOLOGIE DES DÉPUTÉS

6 avril 2011

Décision du Bureau relative au respect du code de déontologie des députés

Article 1^{er} – [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 fautive 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 3

FORMULAIRE DE DÉCLARATION D'INTÉRÊTS

Déclaration d'intérêts adressée à la déontologue

(Décision du Bureau du 6 avril 2011)

1. État civil

Nom :

Prénom :

2. Intérêts du déclarant

Activités professionnelles exercées actuellement donnant lieu à rémunération

NB : le cas échéant, indiquer le domaine d'activité.

Activités professionnelles exercées au cours des 5 dernières années ayant donné lieu à rémunération

NB : le cas échéant, indiquer le domaine d'activité.

Activités de consultant exercées actuellement et au cours des 5 dernières années

NB : le cas échéant, indiquer le domaine d'activité.

Cette déclaration est strictement confidentielle, sauf saisine du Président de l'Assemblée nationale par la déontologue dans les conditions prévues à l'article 3 de la décision du 6 avril 2011.

Participation actuelle ou lors des cinq dernières années aux organes dirigeants d'un organisme public, privé ou d'une société
--

NB : le cas échéant, indiquer le domaine d'activité.

Participations financières directes et actuelles dans le capital d'une société

Ne sont à indiquer que les participations dans le capital d'une société d'une valeur supérieure à 15.000 €

NB : le cas échéant, indiquer le domaine d'activité.

Autres liens susceptibles de faire naître des conflits d'intérêts
--

3. Intérêts des tiers liés au déclarant

Activité professionnelle des membres de la famille	
---	--

Conjoint/concubin/partenaire d'un pacte civil de solidarité	
---	--

Enfants	
---------	--

Parents	
---------	--

Date

SIGNATURE

ANNEXE 4

CODE DE DÉONTOLOGIE DES DÉPUTÉS

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 leurs 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.

À 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 5

QUESTIONNAIRE ADRESSÉ AUX COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

Dans le cadre de la mission qui m'a été confiée par le Président de l'Assemblée nationale sur les règles déontologiques applicables aux collaborateurs et aux fonctionnaires parlementaires, il me serait très utile, aux fins d'établir un état des lieux et de formuler des propositions, de pouvoir recueillir votre point de vue sur les questions suivantes.

Ce questionnaire est strictement anonyme, sauf si vous préférez que l'on puisse vous recontacter. Même dans l'hypothèse où vous indiqueriez vos coordonnées, vos réponses seraient tenues confidentielles.

Si vous souhaitez, par ailleurs, nous faire parvenir une contribution individuelle plus complète sur l'activité et la déontologie des collaborateurs parlementaires comprenant, éventuellement, vos propositions d'évolution, elle peut être adressée à [...].

En vous remerciant pour votre collaboration,

Noëlle Lenoir

Vous êtes : un homme une femme
Vous êtes : à Paris en circonscription les deux
Votre âge :

1. Depuis quand êtes-vous collaborateur parlementaire ?
2. De combien de députés êtes-vous actuellement le collaborateur ?
3. De combien de collaborateurs votre député dispose-t-il... à Paris ?
4. ...en circonscription ?
5. Quelle est votre rémunération mensuelle ?
6. Bénéficiez-vous d'un contrat à temps plein ? Sinon, de quel contrat disposez-vous ?

7. Bénéficiez-vous d'un contrat à durée indéterminée ou déterminée ?
8. À combien d'heures par semaine estimez-vous votre temps de travail ?
9. Poursuivez-vous actuellement des études ?
10. Êtes-vous fonctionnaire en position de disponibilité ?
11. Êtes-vous membre de la famille du parlementaire dont vous êtes collaborateur ?
12. Êtes-vous élu ? Si oui, pour quel(s) mandat(s) ?
13. Avez-vous une autre activité rémunérée en parallèle de celle de collaborateur ? Si oui, laquelle ?
14. Si votre rémunération en tant qu'assistant parlementaire était revalorisée, cesseriez-vous cette autre activité ?
15. La gestion de votre contrat a-t-elle été confiée au service de la gestion financière ?
16. Quelles sont, selon vous, les principales difficultés déontologiques... auxquelles vous êtes ou pourriez être confronté(e) ?

17. ...auxquelles sont confrontés, de manière générale, les collaborateurs parlementaires ?

18. Les mesures suivantes vous sembleraient-elles pertinentes ? Pourquoi ?

- Instauration d’une déclaration, par chaque collaborateur,... de ses autres activités ?

 - ...de ses autres revenus ?

 - Publicité donnée :
 - Au nom des collaborateurs de chaque député ?

 - À la déclaration d’activités/de revenus de chaque collaborateur ?

 - Possibilité de bénéficier, le cas échéant, de conseils déontologiques ?

 - Instauration de règles d’incompatibilités pour les collaborateurs parlementaires ? Si oui, avec quelles activités ?

 - Élaboration d’un code de déontologie pour les collaborateurs parlementaires ?

 - Interdiction de rémunérer, sur le crédit collaborateur, un membre de sa famille ?
19. Quelle(s) autre(s) évolution(s) vous semblerai(en)t pertinente(s) ?

20. Par quels moyens pourrait-on améliorer le statut de collaborateur parlementaire ?

21. Faudrait-il, à votre sens, réévaluer le crédit collaborateur ? Si oui, dans quelle mesure et dans quel objectif ?

Si vous souhaitez que nous puissions vous recontacter, merci de nous indiquer vos coordonnées :

ANNEXE 6

DEUX EXEMPLES D'APPLICATION, EN SÉANCE PUBLIQUE, DE L'ARTICLE 5 DU CODE DE DÉONTOLOGIE

I. – La proposition de loi portant réforme de la biologie médicale

À la lumière des déclarations d'intérêts remises par les députés, quatre avaient un intérêt direct ou familial en matière de biologie médicale. Seuls deux d'entre eux prirent part au débat en commission et en séance publique.

Lors de l'examen de ce texte en commission des affaires sociales, le 13 février 2013, la question de l'intervention dans le débat de députés exerçant la profession de biologiste médical a été soulevée, à l'initiative de la rapporteure, Mme Ségolène Neuville, ce qui donna lieu à cet échange :

« **Mme Ségolène Neuville.** *Je constate que les députés exerçant la profession de biologiste souhaitent prendre la parole, mais il s'agit ici d'être législateur et non corporatiste. Je sais bien que les biologistes estiment injuste de devoir être soumis à une procédure d'accréditation à laquelle les anatomo-pathologistes sont soustraits. Mais il convient de faire la part des choses. [...]*

« **M. Philippe Vigier.** *Je ne suis pas ici en tant que biologiste, madame la rapporteure, mais en tant que député ayant consacré du temps à l'évolution de cette profession que je connais bien. S'agissant de l'accréditation, je fais partie des biologistes qui la souhaitent comme garantie de la qualité des soins. [...]* »

Un peu plus tard dans la discussion, M. Jean-Sébastien Vialatte fit une allusion à sa profession à l'occasion de la défense d'un amendement : « *Je veux bien que nous précisions la rédaction de mon amendement mais il faut impérativement que toutes les conventions soient transparentes. Nous, biologistes, ne sommes pas qualifiés pour les analyser [...]* ».

Au total, ces deux députés avaient déposé 23 amendements sur les 56 qui étaient en discussion devant la commission. Estimant que pour remplir les obligations découlant de l'article 5 du code de déontologie ces déclarations devaient être complétées par une évocation de leur profession en séance publique, la déontologue adressa une lettre en ce sens à MM. Jean-Sébastien Vialatte et Philippe Vigier¹¹⁶.

À l'occasion de l'examen du texte en séance publique le 25 mars 2013, M. Philippe Vigier prit l'initiative d'évoquer sa profession, provoquant un débat qui témoigne de la difficulté de faire progresser une culture de la déclaration des intérêts à l'occasion de l'examen d'un texte :

« **M. Philippe Vigier.** *Nous sommes des biologistes qui pratiquent encore et nous savons à quel point ce sujet est essentiel. L'Établissement français du sang gère l'activité de qualification du don de sang. L'ordonnance Ballereau... [...]*

« **Mme Marisol Touraine, ministre.** *Avis défavorable. Monsieur Vigier, j'ai été étonnée de vous entendre proclamer, au début de votre intervention : « Nous les biologistes, nous savons que... ». J'imagine pourtant que vous vous exprimez ici au nom de l'intérêt général. (Exclamations de M. Philippe Vigier). Je vous le dis tout simplement, au passage, parce que vos propos m'ont frappée.*

¹¹⁶ Leur qualité de biologiste ne faisait par ailleurs aucun mystère puisqu'elle figure explicitement sur leur page du site Internet de l'Assemblée nationale.

« **M. Élie Aboud.** *Madame la ministre, je vous ai trouvée dure à l'égard de notre collègue. Heureusement que certains députés peuvent continuer à exercer une profession et rester ainsi sensibles au quotidien des Français. Mais vous avez raison, nous nous exprimons ici en tant que députés. [...]*

« **Mme la présidente.** *Sans acrimonie, je voudrais rappeler que l'ensemble de nos collègues qui ont renoncé à toute activité professionnelle pour exercer à plein temps leur mandat de député sont parfaitement conscients du quotidien de leurs concitoyens. [...]*

« **M. Philippe Vigier.** *Bien sûr qu'un député, au sein de l'hémicycle, s'exprime en tant que parlementaire. Doit-il pour autant renier sa formation ? Voyez-vous, j'ai servi les armes de la France dans l'hôpital d'instruction des armées du Val de Grâce, je me suis occupé pendant un an de la banque du sang, ce qui m'a permis d'acquérir un minimum de compétences sur ce sujet. Quand on a été confronté aux drames de la transfusion, il n'est pas inutile de poser un œil particulièrement exercé sur ces questions. N'en déplaise à certains, l'on ne renie pas la formation que l'on a reçue et l'expérience professionnelle peut aussi nous aider à remplir notre mission de parlementaire. »*

M. Jean-Sébastien Vialatte fit de même peu après, ce qui permit la poursuite du débat engagé à l'occasion de la déclaration de M. Jean-Pierre Vigier :

« **M. Jean-Sébastien Vialatte.** *Pardonnez-moi, madame la ministre, mais je m'adresserai à vous en tant que biologiste, même si je suis aussi député. Le terme « examen complexe d'immuno-hématologie » est si vague qu'il modifie la rédaction. [...]*

« **M. Arnaud Robinet.** *Je souhaite faire une remarque suite à l'intervention faite à l'encontre de nos collègues biologistes.*

« *Pour information, les biologistes parlementaires – ou les parlementaires biologistes – ont reçu une lettre de la déontologue de l'Assemblée nationale leur précisant qu'il serait préférable qu'ils précisent lors du débat qu'ils sont biologistes de profession. C'est ce qu'a fait notre collègue Philippe Vigier. Je tenais seulement à faire cette mise au point.*

« **M. Philippe Vigier.** *Un peu de transparence et d'honnêteté, ça ne fait pas de mal ! (Exclamations sur plusieurs bancs du groupe SRC.)*

« **M. le président.** *La parole est à Mme Dominique Orliac.*

« **Mme Dominique Orliac.** *Je rappelle qu'en son temps, le président Accoyer avait tancé un député qui s'était exprimé en tant que professionnel de santé. Il lui avait dit qu'il ne devait s'exprimer qu'en tant que député.*

« **M. le président.** *Mes chers collègues, chacun vient ici avec son itinéraire, sa formation et ses caractéristiques. [...]* ».

Dans la suite du débat, de nombreux autres députés prirent exemple sur les déclarations effectuées par les deux députés qui exercent la profession de biologiste. Tel fut le cas de M. Jacques Lamblin, vétérinaire¹¹⁷, de M. Jean-Yves Le Déaut, ancien assistant des hôpitaux¹¹⁸, et de M. Arnaud Robinet, enseignant-chercheur-praticien hospitalier¹¹⁹.

¹¹⁷ « En qualité de président du conseil de surveillance d'un hôpital [...]. Je fais moi aussi mon coming out : comme vous l'avez certainement deviné, j'ai été vétérinaire. Je partage ce privilège avec une consœur de la majorité, Geneviève Gaillard. Si vous n'adoptez pas cet amendement pour moi, faites-le pour elle ! »

¹¹⁸ « Avant de devenir parlementaire, j'étais assistant de faculté et assistant des hôpitaux – alors que je n'étais pas médecin – ; je faisais les gardes, je détectais les pancréatites, mais je ne les signalais pas. J'estime normal d'être en capacité de former des équipes pluridisciplinaires [...]. »

¹¹⁹ « Nous parlons des pharmaciens et des médecins, mais il existe également une autre population, que nous n'avons pas mentionnée, recrutée sur des postes d'hospitalo-universitaires. Ils sont très peu – nous sommes très

II. – La proposition de loi visant à permettre aux mutuelles de mettre en place des réseaux de soins

« **M. Arnaud Robinet.** *Madame la ministre, c'est à titre expérimental, pour trois ans, que l'article 22 de la proposition de loi Fourcade prévoyait des différences dans le niveau des prestations pour les réseaux, et vous ne l'avez pas précisé.*

On parlait de suspicion, de transparence, de proximité. Je le dis sans provocation, il aurait alors été préférable de ne pas nommer comme rapporteure une ancienne administratrice de la LMDE. Les choses auraient été beaucoup plus claires et transparentes. (Protestations sur les bancs du groupe SRC.)

[...]

« **Mme Catherine Lemorton,** *présidente de la commission des affaires sociales. C'est nécessaire.*

« Monsieur Robinet, vous nous avez habitués à beaucoup mieux. En termes de conflit d'intérêts, puisque vous venez de mettre en cause l'intégrité de Mme la rapporteure, le code de la santé publique comporte un article L. 41-13-13, qui demande que tout professionnel de santé qui s'exprime ici déclare ses liens d'intérêts avec, notamment, les entreprises de santé. Il ne me semble pas que l'on entende souvent ces déclarations !

« Ce que vous venez de dire sur Mme Carrey-Conte est absolument scandaleux. (Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)

[...]

« **M. Julien Aubert.** *J'avais l'habitude, madame Lemorton, qu'on m'attaque après que j'avais parlé ; avant que je parle, c'est une première : je vous remercie ! (Sourires.)*

« Je rappelle l'article 5 du code de déontologie des députés, intitulé « 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. » Mon collègue Arnaud Robinet n'a fait que souligner qu'il était maladroit d'avoir choisi pour rapporteur sur un texte relatif aux mutuelles quelqu'un qui administre une mutuelle. Il n'a rien voulu dire de plus.

« **Mme Fanélie Carrey-Conte,** *rapporteure. C'est de la diffamation !*

« **M. Julien Aubert.** *Ce n'est pas de la diffamation.*

« **Mme Fanélie Carrey-Conte,** *rapporteure. Je n'administre pas de mutuelle !*

« **M. Julien Aubert.** *Je suis magistrat. Lorsque, dans une affaire, un magistrat a des liens avec l'une des parties, il existe une théorie, la théorie dite des apparences, au nom de laquelle ce magistrat se déporte pour éviter de donner l'impression que le jugement souffrirait de partialité. En l'occurrence, je ne fais aucun procès d'intention à Mme la rapporteure ; je dis simplement, en ayant la théorie des apparences à l'esprit, que vous auriez pu choisir un agriculteur mais que vous avez préféré nommer une personne qui administre une mutuelle.*

« **Mme Fanélie Carrey-Conte,** *rapporteure. Vous mentez !*

peu, devrais-je dire en toute transparence, car je suis dans ce cas : quid, donc, des scientifiques, qui apportent une véritable complémentarité dans les services techniques ? [...] ».

« **M. Julien Aubert.** *De l'extérieur, l'article 5 du code de déontologie prend tout son sens. (Applaudissements sur les bancs du groupe UMP. – Exclamations sur les bancs du groupe SRC.)*

« [...]

« **M. Christian Paul.** *Mon rappel au règlement se fonde sur l'article 58 ; il permettra d'ailleurs aux députés de l'opposition de nous rejoindre.*

« *Au nom du groupe SRC, je tiens à dire que nous souhaitons que les travaux sur cette proposition de loi reprennent sereinement et que le niveau des arguments se relève afin que nous puissions en améliorer le texte.*

« *Mais je veux ajouter, monsieur le président, et je suis sûr qu'au moins secrètement vous approuverez mes propos, que j'ai été profondément choqué des attaques portées de façon très personnelle contre notre rapporteure par l'un des députés de l'opposition, absent en ce moment de l'hémicycle. Mme Carrey-Conte a fait, de l'avis général, un excellent travail parlementaire depuis plusieurs mois sur ce texte en réussissant à concilier des intérêts apparemment contradictoires, et ce au nom de l'intérêt général. Elle a eu, comme la quasi-totalité des membres de cette assemblée, d'autres activités, il y a plusieurs années, dans une vie antérieure. Le fait d'avoir exercé des responsabilités dans un mouvement mutualiste, syndical ou associatif n'est pas contradictoire avec une participation normale et sereine aux travaux de l'Assemblée nationale. Sinon, il faudrait expliquer à M. Jacob, qui a été président du Centre national des jeunes agriculteurs, qu'il ne doit pas évoquer la politique agricole ; à M. Accoyer, qui a été médecin ORL, qu'il ne doit pas participer aux débats sur le PLFSS ; à vous-même, monsieur le président,...*

« **M. Julien Aubert.** *Ah non ! On ne met pas en cause la présidence !*

« **M. Christian Paul.** *...que vous ne devez en aucun cas discuter de la réforme du corps préfectoral, et bien d'autres collègues feraient quasiment l'objet d'une interdiction professionnelle dans cet hémicycle pour avoir exercé des responsabilités dans le public ou dans le privé, parfois même alors qu'ils étaient déjà députés. Je pense à Jean-François Copé, qui a été avocat d'affaires tout en étant membre de notre assemblée.*

« **M. Gérard Bapt.** *Exactement !*

« **M. Christian Paul.** *Par conséquent, que les donneurs de leçons indignes cessent de tenter de déstabiliser notre rapporteure. Elle est solide, j'en suis sûr, mais vraiment, ce soir, messieurs, vous n'êtes pas très beaux à voir ! (Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

« [...]

« **M. Arnaud Richard.** *Je veux au préalable réagir aux propos de M. Paul. Je pense qu'il a raison et qu'on ne va pas en finir si on commence comme cela. Notre rapporteure a eu une vie antérieure, elle a le droit d'être administratrice d'une mutuelle, ce n'est pas une maladie mais plutôt une bonne chose. On ne va pas lui faire ce procès d'intention, ce ne serait pas bien, mes chers collègues.*

« **M. Gérard Bapt.** *Elle ne l'est plus depuis cinq ans !*

« [...]

« **Mme Fanélie Carrey-Conte,** *rapporteure. Alors que nous avons eu de bons échanges en commission sur le fond du texte, ce début de séance est vraiment déplorable pour les gens qui attendent que l'on fasse du bon travail parlementaire et que l'on continue à choisir la qualité et le fond plutôt que l'anathème et l'invective. »*

ANNEXE 7

LOI ORGANIQUE N° 2013-906 DU 11 OCTOBRE 2013 RELATIVE À LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1

I. — L'article LO 135-1 du code électoral est ainsi modifié :

1° Les deux premiers alinéas sont ainsi rédigés :

« I. — Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le député adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit. Dans les mêmes conditions, il adresse au président de la Haute Autorité ainsi qu'au bureau de l'Assemblée nationale une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de son élection et dans les cinq années précédant cette date, ainsi que la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver. Le député peut joindre des observations à chacune de ses déclarations.

« Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu, dans le délai de deux mois, à déclaration dans les mêmes conditions, de même que tout élément de nature à modifier la liste des activités conservées. » ;

2° A la première phrase du troisième alinéa, après le mot : « déclaration », sont insérés les mots : « de situation patrimoniale » et les mots : « Commission pour la transparence financière de la vie politique deux mois au plus tôt et un » sont remplacés par les mots : « Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sept mois au plus tôt et six » ;

3° Après la première phrase du troisième alinéa, est insérée une phrase ainsi rédigée :

« Cette déclaration comporte une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le député et, le cas échéant, par la communauté depuis le début du mandat parlementaire en cours. » ;

4° Le quatrième alinéa est ainsi rédigé :

« Lorsque le député a établi depuis moins de six mois une déclaration de situation patrimoniale en application du présent article ou des articles 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, aucune nouvelle déclaration mentionnée à la première phrase du premier alinéa du présent I n'est exigée et la déclaration prévue au troisième alinéa du même I est limitée à la récapitulation mentionnée à la deuxième phrase du même alinéa et à la présentation mentionnée au dernier alinéa du II. » ;

5° L'avant-dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Le fait pour un député d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, 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. » ;

6° Au début du dernier alinéa, sont ajoutés les mots : « Sans préjudice de l'article LO 136-2, » ;

7° Sont ajoutés des II à IV ainsi rédigés :

« II. — La déclaration de situation patrimoniale porte sur les éléments suivants :

« 1° Les immeubles bâtis et non bâtis ;

« 2° Les valeurs mobilières ;

« 3° Les assurances vie ;

« 4° Les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ;

« 5° Les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ;

« 6° Les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ;

« 7° Les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ;

« 8° Les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ;

« 9° Les autres biens ;

« 10° Le passif.

« Le cas échéant, la déclaration de situation patrimoniale précise, pour chaque élément mentionné aux 1° à 10° du présent II, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis.

« Les déclarations de situation patrimoniale déposées en application du troisième alinéa du I comportent, en plus des éléments mentionnés aux mêmes 1° à 10°, une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration.

« III. — La déclaration d'intérêts et d'activités porte sur les éléments suivants :

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

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

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

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

« 5° Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'élection ;

« 6° Les activités professionnelles exercées à la date de l'élection par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013] ;

« 7° L'exercice de fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;

« 8° [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013] ;

« 9° Les autres fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'élection ;

« 10° Les noms des collaborateurs parlementaires ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux ;

« 11° Les activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, que le député envisage de conserver durant l'exercice de son mandat.

« La déclaration précise le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues par le député au titre des éléments mentionnés aux 1° à 5° [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013], 9° et 11° du présent III.

« IV. — Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise le modèle et le contenu des déclarations prévues au présent article et fixe leurs conditions de mise à jour et de conservation. »

II. — L'article LO 135-2 du même code est ainsi rédigé :

« Art. LO 135-2.-I. — Les déclarations d'intérêts et d'activités déposées par le député en application de l'article LO 135-1 ainsi que, le cas échéant, les observations qu'il a formulées sont rendues publiques, dans les limites définies au III du présent article, par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Les électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative à ces déclarations d'intérêts et d'activités.

« Les déclarations de situation patrimoniale déposées par le député en application du même article LO 135-1 sont transmises par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique à l'administration fiscale. Celle-ci fournit à la Haute Autorité, dans les trente jours suivant cette transmission, tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration de situation patrimoniale, notamment les avis d'imposition de l'intéressé à l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, à l'impôt de solidarité sur la fortune.

« Dans un délai de trois mois suivant la réception des éléments mentionnés au deuxième alinéa du présent I, les déclarations de situation patrimoniale peuvent, avant d'être rendues publiques dans les limites définies au III du présent article, être assorties de toute appréciation de la Haute Autorité qu'elle estime utile quant à leur exhaustivité, leur exactitude et leur sincérité, après avoir mis le député concerné à même de présenter ses observations.

« Les déclarations de situation patrimoniale sont, aux seules fins de consultation, tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales :

« 1° A la préfecture du département d'élection du député ;

« 2° Au haut-commissariat, pour les députés élus en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française ;

« 3° A la préfecture, pour les députés élus dans les autres collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ;

« 4° A la préfecture de Paris, pour les députés élus par les Français établis hors de France.

« Ces électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative aux déclarations qu'ils ont consultées.

« Sauf si le déclarant a lui-même rendu publique sa déclaration de situation patrimoniale, le fait de publier ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations de situation patrimoniale, des observations ou des appréciations prévues aux deuxième à avant-dernier alinéas du présent I est puni de 45 000 € d'amende.

« II. — La procédure prévue aux neuf derniers alinéas du I du présent article est applicable à la déclaration de situation patrimoniale déposée en fin de mandat en application du troisième alinéa du I de l'article LO 135-1.

« III. — Ne peuvent être rendus publics les éléments suivants : les adresses personnelles de la personne soumise à déclaration, les noms du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin et des autres membres de sa famille.

« Pour la déclaration de situation patrimoniale, ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens immobiliers : les indications, autres que le nom du département, relatives à la localisation des biens ; les noms des personnes qui possédaient auparavant les biens mentionnés dans la déclaration ; pour les biens qui sont en situation d'indivision, les noms des autres propriétaires indivis ; pour les biens en nue-propiété, les noms des usufruitiers ; pour les biens en usufruit, les noms des nus-propiétaires.

« Pour la déclaration d'intérêts et d'activités, ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens immobiliers : les indications, autres que le nom du département, relatives à la localisation des biens. S'il s'agit du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013] :

« 1° Les noms des personnes qui possédaient auparavant des biens mentionnés dans cette déclaration ;

« 2° Pour les biens qui sont en situation d'indivision, les noms des autres propriétaires indivis ;

« 3° Pour les biens en nue-propiété, les noms des usufruitiers ;

« 4° Pour les biens en usufruit, les noms des nus-propiétaires.

« Ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens mobiliers : les noms des personnes qui détenaient auparavant les biens mobiliers mentionnés dans la déclaration de situation patrimoniale ; les noms des personnes qui détenaient auparavant des biens mobiliers mentionnés dans la déclaration d'intérêts et d'activités s'il s'agit du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013].

« Ne peuvent être rendus publics, s'agissant des instruments financiers : les adresses des établissements financiers et les numéros des comptes détenus.

« Le cas échéant :

« 1° L'évaluation rendue publique de la valeur des biens détenus en communauté correspond à la moitié de leur valeur vénale ;

« 2° L'évaluation rendue publique de la valeur des biens indivis correspond à la part des droits indivis détenus par le déclarant.

« Les éléments mentionnés au présent III ne peuvent être communiqués qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution du litige ou utile pour la découverte de la vérité.

« IV. — Les informations contenues dans les déclarations d'intérêts et d'activités rendues publiques conformément et dans les limites fixées au présent article sont réutilisables dans les conditions prévues aux articles 10 à 13 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

« V. — Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise les modalités d'application du présent article. »

III. — L'article LO 135-3 du même code est ainsi modifié :

1° Au début du premier alinéa, les mots : « La Commission pour la transparence financière de la vie politique » sont remplacés par les mots : « La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique » ;

2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Elle peut également, si elle l'estime utile, demander les déclarations, mentionnées au premier alinéa, souscrites par le conjoint séparé de biens, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin du député concerné. » ;

3° Le second alinéa est ainsi modifié :

a) Les mots : « au premier alinéa, la commission » sont remplacés par les mots : « aux deux premiers alinéas, la Haute Autorité » ;

b) Sont ajoutés les mots : «, qui les lui transmet dans les trente jours » ;

4° Sont ajoutés trois alinéas ainsi rédigés :

« Elle peut demander à l'administration fiscale d'exercer le droit de communication prévu à la section I du chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, en vue de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission de contrôle. Ces informations sont transmises à la Haute Autorité dans les soixante jours suivant sa demande.

« Elle peut, aux mêmes fins, demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre les procédures d'assistance administrative internationale.

« Les agents de l'administration fiscale sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et des rapporteurs de la Haute Autorité, au titre des vérifications et contrôles qu'ils mettent en œuvre pour l'application du présent chapitre. »

IV. — Après l'article LO 135-3 du même code, sont insérés des articles LO 135-4 à LO 135-6 ainsi rédigés :

« Art. LO 135-4.-I. — Lorsqu'une déclaration déposée en application de l'article LO 135-1 est incomplète ou lorsqu'il n'a pas été donné suite à une demande d'explications de la Haute Autorité, celle-ci adresse au député une injonction tendant à ce que la déclaration complétée ou les explications demandées lui soient transmises sans délai.

« II. — Le fait pour un député de ne pas déférer aux injonctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission dans un délai d'un mois à compter de la notification de

l'injonction ou de la demande de communication est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

« Art. LO 135-5.-La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique apprécie la variation des situations patrimoniales des députés telle qu'elle résulte de leurs déclarations, des observations qu'ils ont pu lui adresser ou des autres éléments dont elle dispose.

« Dans tous les cas où elle a relevé, après que le député a été mis en mesure de produire ses observations, un manquement à l'une des obligations prévues aux articles LO 135-1 et LO 135-4 ou des évolutions de patrimoine pour lesquelles elle ne dispose pas d'explications suffisantes, la Haute Autorité transmet le dossier au parquet.

« Art. LO 135-6.-Lorsqu'elle constate un manquement aux obligations prévues aux articles LO 135-1 et LO 135-4, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique saisit le bureau de l'Assemblée nationale. »

V. — Au début de l'article LO 136-2 du même code, les mots : « La Commission pour la transparence financière de la vie politique » sont remplacés par les mots : « La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ».

VI. — Le présent article entre en vigueur à compter de la date de publication au Journal officiel du décret nommant le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Tout député et tout sénateur établit, au plus tard le 1er février 2014, une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts et d'activités suivant les modalités prévues aux articles LO 135-1 et LO 135-2 du code électoral.

VII. — Les procédures d'examen des variations de situation patrimoniale en cours devant la Commission pour la transparence financière de la vie politique, se rapportant à des mandats parlementaires qui emportaient l'obligation de dépôt de déclarations en application de l'article LO 135-1 du code électoral dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de l'article 1er de la présente loi organique et qui ont pris fin avant cette date d'entrée en vigueur sont poursuivies par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. La Haute Autorité dispose, en ce qui les concerne, des prérogatives prévues à l'article LO 135-3 du même code dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de l'article 1er de la présente loi organique.

Les procédures se rapportant à des mandats parlementaires qui emportaient l'obligation de dépôt de déclarations en application de l'article LO 135-1 dudit code dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de l'article 1er de la présente loi organique et qui se poursuivent après cette entrée en vigueur sont conduites par la Haute Autorité. Elle dispose, en ce qui les concerne, des prérogatives prévues par la présente loi organique.

Article 2

I. — L'article LO 140 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le mandat de député est également incompatible avec l'exercice de fonctions juridictionnelles autres que celles prévues par la Constitution et avec l'exercice de fonctions d'arbitre, de médiateur ou de conciliateur. »

II. — L'article LO 144 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« L'exercice de cette mission ne peut donner lieu au versement d'aucune rémunération, gratification ou indemnité. »

III. — L'article LO 145 du même code est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

a) Au début, est ajoutée la mention : « I. — » ;

b) Les mots : « et de membre du conseil d'administration » sont supprimés ;

2° Le second alinéa est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« Sauf si le député y est désigné en cette qualité, sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions de membre de conseil d'administration exercées dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux, ainsi que les fonctions exercées au sein d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante.

« Est incompatible avec le mandat de député la fonction de président d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante.

« II. — Un député désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur ne peut percevoir à ce titre aucune rémunération, gratification ou indemnité. »

IV. — L'article LO 146 du même code est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, le mot : « adjoint » est remplacé par le mot : « délégué » ;

2° Au 2°, le mot : « exclusivement » est remplacé par le mot : « principalement » ;

3° Au 3°, le mot : « principalement » est supprimé et les mots : « pour le compte ou sous le contrôle » sont remplacés par les mots : « destinés spécifiquement à ou devant faire l'objet d'une autorisation discrétionnaire de la part » ;

4° A la fin du 5°, les références : « 1°, 2°, 3° et 4° ci-dessus » sont remplacées par les références : « 1° à 4° » ;

5° Après le 5°, il est inséré un 6° ainsi rédigé :

« 6° Les sociétés et organismes exerçant un contrôle effectif sur une société, une entreprise ou un établissement mentionnés aux 1° à 4°. »

V. — [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013.]

VI. — A l'article LO 149 du même code, les mots : « dont il n'était pas habituellement le conseil avant son élection, » sont supprimés.

VII. — L'article LO 151-1 du même code est ainsi modifié :

1° La seconde phrase est supprimée ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'il occupe un emploi public autre que ceux mentionnés aux 1° et 2° de l'article LO 142, il est placé d'office, pendant la durée de son mandat, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d'acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension. »

VIII. — L'article LO 151-2 du même code est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est supprimé ;

2° La première phrase du deuxième alinéa est ainsi rédigée :

« Le bureau de l'Assemblée nationale examine si les activités professionnelles ou d'intérêt général mentionnées par les députés dans la déclaration d'intérêts et d'activités, en

application du 11° du III de l'article LO 135-1, sont compatibles avec le mandat parlementaire. »

IX. — A l'article LO 151-3 du même code, les mots : « ou qui n'a pas procédé à la déclaration prévue à l'article LO 151-2 » sont supprimés.

X. — Les I à VII du présent article entrent en vigueur à compter, s'agissant des députés, du prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale et, s'agissant des sénateurs, du prochain renouvellement de la série à laquelle appartient le sénateur.

XI. — [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013.]

Article 3

L'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est ainsi modifiée :

1° Le dernier alinéa de l'article 4 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« L'exercice des fonctions de membre du Conseil constitutionnel est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique et de toute autre activité professionnelle ou salariée.

« Les membres du Conseil constitutionnel peuvent toutefois se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques. » ;

2° Le second alinéa de l'article 6 est supprimé.

Article 4

La deuxième phrase de l'article LO 153 du code électoral est complétée par les mots : « et ne peut percevoir aucune indemnité en tant que parlementaire ».

Article 5

Le 1° du I des articles LO 489, LO 516 et LO 544 du même code est abrogé.

Article 6

I. — L'article 4 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec l'exercice de la profession d'avocat. »

II. — [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013.]

Article 7

I. — L'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution est ainsi modifiée :

1° La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1er est complétée par les mots : « et ne peut percevoir aucune indemnité en tant que parlementaire » ;

2° Après le mot : « placé », la fin de l'article 4 est ainsi rédigée : « d'office, pendant la durée de ses fonctions, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d'acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension. »

II. — L'article 5 de la même ordonnance est ainsi modifié :

1° Au second alinéa, le mot : « six » est remplacé par le mot : « trois » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Cette indemnité ne peut être perçue par l'intéressé s'il a omis de déclarer à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, au titre de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, tout ou partie de son patrimoine ou de ses intérêts. »

III. — L'article 6 de la même ordonnance est abrogé.

IV. — L'article 7 de la même ordonnance est abrogé.

V. — Le 2° du I du présent article entre en vigueur le 1er octobre 2014.

Article 8

Après la trente et unième ligne du tableau annexé à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, est insérée une ligne ainsi rédigée :

« Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Président »
--	----------------

Article 9

Avant le dernier alinéa du I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Les déclarations de situation patrimoniale remises par les candidats, dans les conditions prévues au quatrième alinéa du présent I, sont transmises à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui les rend publiques au moins quinze jours avant le premier tour de scrutin, dans les limites définies au III de l'article LO 135-2 du code électoral. [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013.]

« La déclaration de situation patrimoniale remise à l'issue des fonctions dans les conditions prévues au quatrième alinéa du présent I est transmise à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013.]

Article 10

A la fin de l'article 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, la référence : « loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 » est remplacée par la référence : « loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ».

Article 11

L'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances est complété par un 9° ainsi rédigé :

« 9° La liste des subventions versées sur proposition du Parlement au moyen de crédits ouverts dans les lois de finances afférentes à l'année concernée. Cette liste présente, pour chaque département, collectivité d'outre-mer et pour la Nouvelle-Calédonie :

« a) L'ensemble des subventions pour travaux divers d'intérêt local versées à partir de programmes relevant du ministère de l'intérieur ;

« b) L'ensemble des subventions versées à des associations.

« Elle indique, pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé, le programme concerné et le nom du membre du Parlement, du groupe politique ou de la présidence de l'assemblée qui a proposé la subvention. »

Article 12

Les articles 1er et 2 de la présente loi sont applicables en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

Article 13

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est ainsi modifiée :

1° Après le mot : « soumis », la fin du second alinéa de l'article 64, de l'article 114 et du dernier alinéa de l'article 161 est ainsi rédigée : «, dans les mêmes conditions, aux obligations de déclaration applicables aux personnes mentionnées, respectivement, aux 2° et 3° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.» ;

2° Le 1° du I de l'article 195 est abrogé.

Article 14

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française est ainsi modifiée :

1° Le 1° du I de l'article 109 est abrogé ;

2° L'article 160 est ainsi rédigé :

« Art. 160.-Le président et les autres membres du gouvernement de la Polynésie française sont soumis, dans les mêmes conditions, aux obligations de déclaration applicables aux personnes mentionnées, respectivement, aux 2° et 3° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

« Le président et les autres représentants à l'assemblée de la Polynésie française sont soumis, dans les mêmes conditions, aux obligations de déclaration applicables aux personnes mentionnées, respectivement, aux 2° et 3° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. »

Article 15

Après le mot : « sont », la fin du dernier alinéa des articles LO 6221-1, LO 6321-1 et LO 6431-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée : « soumis, dans les mêmes conditions, aux obligations de déclaration applicables aux personnes mentionnées, respectivement, aux 2° et 3° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.»

Article 16

Pour l'application de la présente loi, les références à la législation et à la réglementation fiscales s'entendent, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, comme visant la législation et la réglementation applicables localement.

L'administration fiscale compétente localement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie peut être sollicitée par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans les mêmes conditions que l'administration fiscale compétente au niveau national.

Chacune des personnes concernées par les articles 13 à 15 de la présente loi organique établit une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts suivant les modalités prévues aux articles 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, au plus tard le 1er juin 2014.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

ANNEXE 8

LOI N° 2013-907 DU 11 OCTOBRE 2013 RELATIVE À LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC en date du 9 octobre 2013,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Chapitre Ier :

La prévention des conflits d'intérêts et la transparence dans la vie publique

Article 1

Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts.

Section 1 :

Obligations d'abstention

Article 2

Au sens de la présente loi, 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.

Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation :

1° Les membres des collèges d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante s'abstiennent de siéger. Les personnes qui exercent des compétences propres au sein de ces autorités sont suppléées suivant les règles de fonctionnement applicables à ces autorités ;

2° Sous réserve des exceptions prévues au deuxième alinéa de l'article 432-12 du code pénal, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ;

3° Les personnes chargées d'une mission de service public qui ont reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user ;

4° Les personnes chargées d'une mission de service public placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confiée, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article ainsi que les conditions dans lesquelles il s'applique aux membres du Gouvernement.

Article 3

Après l'article 4 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 4 quater ainsi rédigé :

« Art. 4 quater. - 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. »

Section 2 :

Obligations de déclaration

Article 4

I. — Chacun des membres du Gouvernement, dans les deux mois qui suivent sa nomination, adresse personnellement au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique prévue à l'article 19 de la présente loi une déclaration exhaustive, exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis. Ces biens sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration comme en matière de droits de mutation à titre gratuit.

Dans les mêmes conditions, chacun des membres du Gouvernement adresse au président de la Haute Autorité, ainsi qu'au Premier ministre, une déclaration faisant apparaître les intérêts détenus à la date de sa nomination et dans les cinq années précédant cette date. La même obligation s'applique en cas de modification des attributions d'un membre du Gouvernement.

Durant l'exercice de ses fonctions, un membre du Gouvernement dont la situation patrimoniale ou les intérêts détenus connaissent une modification substantielle en fait, dans le délai d'un mois, déclaration à la Haute Autorité. S'il s'agit d'une modification substantielle des intérêts détenus, il en fait également déclaration au Premier ministre.

Les obligations de déclaration prévues aux deux premiers alinéas s'appliquent à tout membre du Gouvernement dans les deux mois qui suivent la cessation de ses fonctions pour une cause autre que le décès. Les déclarations sont adressées personnellement au président de la Haute Autorité. La déclaration de situation patrimoniale comporte une récapitulation de l'ensemble des revenus perçus par le membre du Gouvernement et, le cas échéant, par la communauté depuis le début de l'exercice des fonctions de membre du Gouvernement.

Le membre du Gouvernement peut joindre des observations à chacune de ses déclarations.

Lorsque le membre du Gouvernement a établi depuis moins de six mois une déclaration de situation patrimoniale en application du premier alinéa du présent I, de l'article 11 de la présente loi ou de l'article LO 135-1 du code électoral, aucune nouvelle déclaration mentionnée à la première phrase du premier alinéa du présent I n'est exigée et la déclaration prévue au quatrième alinéa du même I est limitée à la récapitulation mentionnée à la dernière phrase du même alinéa et à la présentation mentionnée au dernier alinéa du II.

II. — La déclaration de situation patrimoniale porte sur les éléments suivants :

1° Les immeubles bâtis et non bâtis ;

- 2° Les valeurs mobilières ;
- 3° Les assurances-vie ;
- 4° Les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ;
- 5° Les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ;
- 6° Les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ;
- 7° Les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ;
- 8° Les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ;
- 9° Les autres biens ;
- 10° Le passif.

Le cas échéant, la déclaration de situation patrimoniale précise, pour chaque élément mentionné aux 1° à 10° du présent II, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis.

Les déclarations de situation patrimoniale déposées en application du quatrième alinéa du I comportent, en plus des éléments mentionnés aux mêmes 1° à 10°, une présentation des événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine depuis la précédente déclaration.

III. — La déclaration d'intérêts porte sur les éléments suivants :

- 1° Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de la nomination ;
- 2° Les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ;
- 3° Les activités de consultant exercées à la date de la nomination et au cours des cinq dernières années ;
- 4° Les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de la nomination ou lors des cinq dernières années ;
- 5° Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination ;
- 6° Les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013] ;
- 7° Les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
- 8° [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013.]
- 9° Les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination.

La déclaration précise le montant des rémunérations, indemnités ou gratifications perçues par le membre du Gouvernement au titre des éléments mentionnés aux 1° à 5° [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013] et 9° du présent III.

IV. — Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise le modèle et le contenu des déclarations prévues aux I à III et fixe leurs conditions de mise à jour et de conservation.

V. — Lorsque son président n'a pas reçu les déclarations de situation patrimoniale ou d'intérêts dans les délais prévus au I, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique adresse à l'intéressé une injonction tendant à ce qu'elles lui soient transmises dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'injonction.

La même procédure est applicable en cas de déclaration incomplète ou lorsqu'il n'a pas été donné suite à une demande d'explications adressée par la Haute Autorité en application du II de l'article 20.

Article 5

I. — La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique transmet à l'administration fiscale la déclaration de situation patrimoniale mentionnée au premier alinéa du I de l'article 4. Celle-ci fournit à la Haute Autorité, dans les trente jours suivant cette transmission, tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration de situation patrimoniale, notamment les avis d'imposition de l'intéressé à l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, à l'impôt de solidarité sur la fortune.

Dans un délai de trois mois suivant la réception des éléments mentionnés au premier alinéa du présent I, la Haute Autorité rend publiques la déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts. Elle peut assortir cette publication de toute appréciation qu'elle estime utile quant à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la sincérité de l'une ou l'autre déclaration, après avoir mis l'intéressé à même de présenter ses observations. Les électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative à ces déclarations de situation patrimoniale et à ces déclarations d'intérêts.

II. — La procédure prévue au I du présent article est applicable à la déclaration de situation patrimoniale déposée après la cessation des fonctions gouvernementales, en application du quatrième alinéa du I de l'article 4.

III. — Ne peuvent être rendus publics les éléments des déclarations suivants :

1° L'adresse personnelle de la personne soumise à déclaration ;

2° Les noms du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou du concubin ;

3° Les noms des autres membres de la famille.

Pour la déclaration de situation patrimoniale, ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens immobiliers : les indications, autres que le nom du département, relatives à la localisation des biens ; les noms des personnes qui possédaient auparavant les biens mentionnés dans la déclaration ; pour les biens qui sont en situation d'indivision, les noms des autres propriétaires indivis ; pour les biens en nue-propriété : les noms des usufruitiers ; pour les biens en usufruit : les noms des nus-propriétaires.

Pour la déclaration d'intérêts, ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens immobiliers : les indications, autres que le nom du département, relatives à la localisation des biens. S'il s'agit du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013] :

a) Les noms des personnes qui possédaient auparavant des biens mentionnés dans cette déclaration ;

b) Pour les biens qui sont en situation d'indivision, les noms des autres propriétaires indivis ;

c) Pour les biens en nue-propriété, les noms des usufruitiers ;

d) Pour les biens en usufruit, les noms des nus-propriétaires.

Ne peuvent être rendus publics, s'agissant des biens mobiliers : les noms des personnes qui détenaient auparavant les biens mobiliers mentionnés dans la déclaration de situation patrimoniale ; les noms des personnes qui détenaient auparavant des biens mobiliers mentionnés dans la déclaration d'intérêts s'il s'agit du conjoint, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité, du concubin [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013].

Ne peuvent être rendus publics, s'agissant des instruments financiers : les adresses des établissements financiers et les numéros des comptes détenus.

Le cas échéant :

— l'évaluation rendue publique de la valeur des biens détenus en communauté correspond à la moitié de leur valeur vénale ;

— l'évaluation rendue publique de la valeur des biens indivis correspond à la part des droits indivis détenus par le déclarant.

Les éléments mentionnés au présent III ne peuvent être communiqués qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution du litige ou utile pour la découverte de la vérité.

IV. — Les informations contenues dans les déclarations d'intérêts rendues publiques conformément et dans les limites fixées au présent article sont réutilisables dans les conditions prévues aux articles 10 à 13 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

V. — Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise les modalités d'application du présent article.

Article 6

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut demander à toute personne mentionnée à l'article 4 de la présente loi communication des déclarations qu'elle a souscrites en application des articles 170 à 175 A du code général des impôts et, le cas échéant, en application de l'article 885 W du même code.

Elle peut, si elle l'estime utile, demander les déclarations, mentionnées au premier alinéa du présent article, souscrites par le conjoint séparé de biens, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin de toute personne mentionnée à l'article 4.

A défaut de communication dans un délai de deux mois des déclarations mentionnées aux deux premiers alinéas du présent article, elle peut demander à l'administration fiscale copie de ces mêmes déclarations, qui les lui transmet dans les trente jours.

La Haute Autorité peut demander à l'administration fiscale d'exercer le droit de communication prévu à la section I du chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, en vue de recueillir toutes informations utiles à l'accomplissement de sa mission de contrôle. Ces informations sont transmises à la Haute Autorité dans les soixante jours suivant sa demande.

Elle peut, aux mêmes fins, demander à l'administration fiscale de mettre en œuvre les procédures d'assistance administrative internationale.

Les agents de l'administration fiscale sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et des rapporteurs de la Haute Autorité, au titre des vérifications et contrôles qu'ils mettent en œuvre pour l'application de la présente loi.

Article 7

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique contrôle la variation de la situation patrimoniale des membres du Gouvernement telle qu'elle résulte de leurs déclarations, des éventuelles observations et explications qu'ils ont pu formuler et des autres éléments dont elle dispose.

Lorsqu'elle constate une évolution de la situation patrimoniale pour laquelle elle ne dispose pas d'explications suffisantes, après que le membre du Gouvernement a été mis en mesure de présenter ses observations, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique publie au Journal officiel un rapport spécial, assorti des observations de l'intéressé, et transmet le dossier au parquet.

Article 8

Les instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique sont gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leurs fonctions.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

Article 9

Tout membre du Gouvernement, à compter de sa nomination, fait l'objet d'une procédure de vérification de sa situation fiscale, dans les conditions prévues au titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, au titre de l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, de l'impôt de solidarité sur la fortune. Cette procédure est placée sous le contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

Article 10

I. — Lorsqu'elle constate qu'un membre du Gouvernement se trouve en situation de conflit d'intérêts, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique lui enjoint de faire cesser cette situation.

Après avoir mis à même l'intéressé de faire valoir ses observations dans un délai d'un mois, elle peut décider de rendre publique cette injonction.

II. — Le présent article n'est pas applicable au Premier ministre.

Article 11

I. — Adressent également au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, établies dans les conditions prévues aux quatre premiers alinéas du I et aux II et III de l'article 4, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions :

1° Les représentants français au Parlement européen ;

2° Les titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président de l'assemblée de Guyane, de président de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil général, de président du conseil de la métropole de Lyon, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;

3° Les conseillers régionaux, les conseillers à l'assemblée de Guyane, les conseillers à l'assemblée de Martinique, les conseillers exécutifs de Martinique, les conseillers exécutifs de Corse, les conseillers généraux, les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature, respectivement, du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil général, du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du président du conseil de la métropole de Lyon, dans les conditions fixées par la loi. Les délégations de signature sont notifiées sans délai par l'exécutif de chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ;

4° Les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République ;

5° Les collaborateurs du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat ;

6° Les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ;

7° Toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres.

Les déclarations d'intérêts des personnes mentionnées aux 4° à 7° sont également adressées au président de l'autorité indépendante ou à l'autorité hiérarchique.

Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes.

II. — Toute personne mentionnée aux 1° à 3° du I du présent article adresse au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une nouvelle déclaration de situation patrimoniale deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration de son mandat ou de ses fonctions ou, en cas de dissolution de l'assemblée concernée ou de cessation du mandat ou des fonctions pour une cause autre que le décès, dans les deux mois qui suivent la fin du mandat ou des fonctions.

Toute personne mentionnée aux 4° à 7° du même I est soumise à la même obligation dans les deux mois qui suivent la fin des fonctions.

Aucune nouvelle déclaration n'est exigée de la personne qui a établi depuis moins de six mois une déclaration en application du présent article, de l'article 4 de la présente loi ou de l'article LO 135-1 du code électoral.

III. — Les obligations prévues au I sont applicables aux présidents et aux directeurs généraux :

1° Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État ;

2° Des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial ;

3° Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue, directement ou indirectement, séparément ou ensemble, par les personnes mentionnées aux 1° et 2° et dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, est supérieur à 10 millions d'euros ;

4° Des offices publics de l'habitat mentionnés à l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation gérant un parc comprenant plus de 2 000 logements au 31 décembre de l'année précédant celle de la nomination des intéressés ;

5° Des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, autres que celles mentionnées aux 1° et 3° du présent III, dont le chiffre d'affaires annuel, au titre du dernier exercice clos avant la date de nomination des intéressés, dépasse 750 000 €, dans lesquelles les collectivités régies par les titres XII et XIII de la Constitution, leurs groupements ou toute autre personne mentionnée aux 1° à 4° du présent III détiennent, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital social ou qui sont mentionnées au 1° de l'article L. 1525-1 du code général des collectivités territoriales.

La déclaration d'intérêts d'une personne mentionnée au présent III est également adressée au ministre qui a autorité sur l'intéressé ou qui exerce la tutelle de l'organisme.

La nomination des personnes mentionnées au présent III est, le cas échéant, subordonnée à la justification du dépôt de la déclaration de situation patrimoniale exigible lors de la cessation de fonctions précédentes. Elle est considérée comme nulle si, à l'issue du délai de deux mois, l'une des déclarations prévues lors de l'entrée en fonctions en application du premier alinéa du I n'a pas été transmise à la Haute Autorité de la transparence de la vie publique.

IV. — Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, précise le modèle et le contenu des déclarations prévues au présent article et fixe leurs conditions de mise à jour et de conservation.

V. — Le V de l'article 4 et les articles 6 et 7 sont applicables aux personnes mentionnées au présent article. L'article 10 est applicable aux personnes mentionnées au présent article, à l'exclusion des personnes mentionnées au 1° du I.

Article 12

I. — Les déclarations d'intérêts déposées en application de l'article 11 sont rendues publiques, dans les limites définies au III de l'article 5, par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Les électeurs peuvent adresser à la Haute Autorité toute observation écrite relative à ces déclarations d'intérêts.

Les informations contenues dans les déclarations d'intérêts rendues publiques conformément au présent I et dans les limites définies au III de l'article 5 sont réutilisables dans les conditions prévues aux articles 10 à 13 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

II. — [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013.]

Sauf si le déclarant a lui-même rendu publique sa déclaration de situation patrimoniale, le fait de publier ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations de situation patrimoniale ou des observations relatives à ces déclarations est puni de 45 000 € d'amende.

Section 3 :

Financement de la vie politique

Article 13

Après l'article L. 52-8 du code électoral, il est inséré un article L. 52-8-1 ainsi rédigé :

« Art. 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. »

Article 14

L'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence de la vie politique est ainsi modifié :

1° Au troisième alinéa, les mots : « un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis et Futuna » sont remplacés par les mots : « une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie » ;

2° Au septième alinéa, le mot : « parlementaire » est remplacé par les mots : « membre du Parlement » ;

3° Après le septième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Un membre du Parlement, élu dans une circonscription qui n'est pas comprise dans le territoire d'une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie, ne peut pas s'inscrire ou se rattacher à un parti ou à un groupement politique qui n'a présenté des candidats, lors du plus récent renouvellement de

l'Assemblée nationale, que dans une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des mêmes articles 73 ou 74 ou en Nouvelle-Calédonie. » ;

4° L'avant-dernier alinéa est ainsi modifié :

a) Le mot : « parlementaires » est remplacé, deux fois, par les mots : « membres du Parlement » ;

b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :

« Ces déclarations sont publiées au Journal officiel. »

Article 15

L'article 11-4 de la même loi est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

a) Après le mot : « consentis », sont insérés les mots : « et les cotisations versées en qualité d'adhérent d'un ou de plusieurs partis politiques » ;

b) Les mots : « des personnes physiques dûment identifiées » sont remplacés par les mots : « une personne physique dûment identifiée » et les mots : « même parti politique » sont remplacés par les mots : « ou de plusieurs partis politiques » ;

2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Par exception, les cotisations versées par les titulaires de mandats électifs nationaux ou locaux ne sont pas prises en compte dans le calcul du plafond mentionné au premier alinéa. » ;

3° Le troisième alinéa est ainsi modifié :

a) Après le mot : « établissement », la fin de la première phrase est ainsi rédigée : « , d'utilisation et de transmission à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. » ;

b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :

« Dans des conditions fixées par décret, les partis politiques communiquent chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques la liste des personnes ayant consenti annuellement à verser un ou plusieurs dons ou cotisations.
»

Article 16

L'article 11-5 de la même loi est ainsi rédigé :

« Art. 11-5.-Ceux qui ont versé des dons à plusieurs partis politiques en violation de l'article 11-4 sont punis d'une amende de 3 750 € et d'un an d'emprisonnement ou de l'une de ces deux peines seulement.

« Quand des dons sont consentis par une même personne physique à un seul parti politique en violation du même article 11-4, le bénéficiaire des dons est également soumis aux sanctions prévues au premier alinéa du présent article. »

Article 17

I. — L'article 11-7 de la même loi est ainsi modifié :

1° La dernière phrase du second alinéa est complétée par les mots : « et les dons et cotisations à son profit ne peuvent, à compter de l'année suivante, ouvrir droit à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La commission demande, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle. »

II. — A l'article 11-8 de la même loi, le mot : « dernier » est remplacé par le mot : « deuxième ».

Article 18

Le président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a l'obligation de déclarer au service mentionné à l'article L. 561-23 du code monétaire et financier, dès qu'il en a connaissance, les faits dont il soupçonne qu'ils sont en relation avec une infraction à la législation fiscale.

Section 4 :

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Article 19

I. — La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est une autorité administrative indépendante.

Dans l'exercice de leurs attributions, les membres de la Haute Autorité ne reçoivent et ne sollicitent d'instruction d'aucune autorité.

Les membres de la Haute Autorité ne prennent, à titre personnel, aucune position publique préjudiciable au bon fonctionnement de la Haute Autorité.

II. — Le président de la Haute Autorité est nommé par décret du président de la République.

Outre son président, la Haute Autorité comprend :

1° Deux conseillers d'État, en activité ou honoraires, élus par l'assemblée générale du Conseil d'État ;

2° Deux conseillers à la Cour de cassation, en activité ou honoraires, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de la cour ;

3° Deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes, en activité ou honoraires, élus par la chambre du conseil ;

4° Une personnalité qualifiée n'ayant pas exercé de fonctions de membre du Gouvernement, de mandat parlementaire ou de fonctions énumérées au I de l'article 11 depuis au moins trois ans, nommée par le président de l'Assemblée nationale, après avis conforme de

la commission permanente de l'Assemblée nationale chargée des lois constitutionnelles, rendu à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ;

5° Une personnalité qualifiée n'ayant pas exercé de fonctions de membre du Gouvernement, de mandat parlementaire ou de fonctions énumérées au I de l'article 11 depuis au moins trois ans, nommée par le président du Sénat, après avis conforme de la commission permanente du Sénat chargée des lois constitutionnelles, rendu à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Les modalités d'élection ou de désignation des membres mentionnés aux 1° à 3° du présent II assurent l'égalité de représentation des femmes et des hommes.

La Haute Autorité peut suspendre le mandat d'un de ses membres ou y mettre fin si elle constate, à la majorité des trois quarts des autres membres, qu'il se trouve dans une situation d'incompatibilité, qu'il est empêché d'exercer ses fonctions ou qu'il a manqué à ses obligations.

En cas de vacance d'un siège de membre, pour quelque cause que ce soit, il est procédé à l'élection ou à la nomination, dans les conditions prévues au II, d'un nouveau membre pour la durée du mandat restant à courir. Par dérogation au III, si cette durée est inférieure à un an, le mandat du nouveau membre est renouvelable une fois.

III. — Les membres de la Haute Autorité sont nommés pour une durée de six ans, non renouvelable.

Par dérogation au premier alinéa du présent III, lors de la première réunion de la Haute Autorité, sont tirées au sort :

1° Parmi les institutions mentionnées aux 1° à 3° du II, celle dont les deux membres élus effectueront un mandat de deux ans et celle dont les deux membres élus effectueront un mandat de quatre ans ;

2° Parmi les membres mentionnés aux 4° et 5° du même II, celui qui effectuera un mandat de trois ans.

IV. — Le mandat des membres de la Haute Autorité est incompatible avec toute autre fonction ou tout autre mandat dont les titulaires sont assujettis aux obligations déclaratives prévues aux articles 4 et 11 de la présente loi.

Aucun membre de la Haute Autorité ne peut participer à une délibération ou procéder à des vérifications et contrôles relatifs à une personne ou à un membre d'un organisme à l'égard duquel il détient ou a détenu, au cours des trois années précédant la délibération ou les vérifications et contrôles, un intérêt, direct ou indirect.

Les membres se conforment aux obligations de dépôt des déclarations prévues au 6° du I de l'article 11. Leurs déclarations de situation patrimoniale et leurs déclarations d'intérêts sont, en outre, tenues à la disposition de l'ensemble des autres membres de la Haute Autorité.

Les membres de la Haute Autorité sont soumis au secret professionnel.

V. — Le secrétaire général de la Haute Autorité est nommé par arrêté du Premier ministre, sur proposition de son président.

La Haute Autorité est assistée de rapporteurs désignés par :

1° Le vice-président du Conseil d'État parmi les membres, en activité ou honoraires, du Conseil d'État et du corps des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ;

2° Le premier président de la Cour de cassation parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour de cassation et des cours et tribunaux ;

3° Le premier président de la Cour des comptes parmi les magistrats, en activité ou honoraires, de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

Elle peut bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires et recruter, au besoin, des agents contractuels.

Les agents de la Haute Autorité sont soumis au secret professionnel.

VI. — La Haute Autorité dispose des crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Le président de la Haute Autorité est ordonnateur des crédits qui lui sont affectés.

La loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne lui est pas applicable. Les comptes de la Haute Autorité sont présentés au contrôle de la Cour des comptes.

VII. — Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

La Haute Autorité adopte un règlement général déterminant les autres règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que les règles de procédure applicables devant elle.

Article 20

I. — La Haute Autorité exerce les missions suivantes :

1° Elle reçoit des membres du Gouvernement, en application de l'article 4 de la présente loi, des députés et des sénateurs, en application de l'article LO 135-1 du code électoral, et des personnes mentionnées à l'article 11 de la présente loi leurs déclarations de situation patrimoniale et leurs déclarations d'intérêts, en assure la vérification, le contrôle et, le cas échéant, la publicité, dans les conditions prévues à la section 2 du présent chapitre ;

2° Elle se prononce sur les situations pouvant constituer un conflit d'intérêts, au sens de l'article 2, dans lesquelles peuvent se trouver les personnes mentionnées aux articles 4 et 11 et, le cas échéant, leur enjoint d'y mettre fin dans les conditions prévues à l'article 10 ;

3° Elle 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 ;

4° Elle se prononce, en application de l'article 23, sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'un organisme ou d'une entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé avec des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales énumérées au 2° du I de l'article 11 exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité ;

5° A la demande du Premier ministre ou de sa propre initiative, elle émet des recommandations pour l'application de la présente loi, qu'elle adresse au Premier ministre et aux autorités publiques intéressées qu'elle détermine. Elle définit, à ce titre, des recommandations portant sur les relations avec les représentants d'intérêts et la pratique des libéralités et avantages donnés et reçus dans l'exercice des fonctions et mandats mentionnés aux articles 4 et 11.

La Haute Autorité remet chaque année au président de la République, au Premier ministre et au Parlement un rapport public rendant compte de l'exécution de ses missions. Ce rapport ne contient aucune information nominative autre que celles que la Haute Autorité a précédemment publiées en application des articles 7, 10 et 23. Il est publié au Journal officiel.

II. — Lorsqu'il est constaté qu'une personne mentionnée aux articles 4 et 11 ne respecte pas ses obligations prévues aux articles 1er, 2, 4, 11 et 23, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut se saisir d'office ou être saisie par le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat.

Elle peut également être saisie, dans les mêmes conditions, par les associations se proposant, par leurs statuts, de lutter contre la corruption, qu'elle a préalablement agréées en application de critères objectifs définis par son règlement général.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique peut demander aux personnes mentionnées aux articles 4, 11 et 23 toute explication ou tout document nécessaire à l'exercice de ses missions prévues au I du présent article. Elle peut entendre ou consulter toute personne dont le concours lui paraît utile.

Elle peut charger un ou plusieurs de ses membres ou rapporteurs de procéder ou de faire procéder par les agents de ses services à des vérifications portant sur le contenu des déclarations prévues à l'article LO 135-1 du code électoral et aux articles 4 et 11 de la présente loi et sur les informations dont elle dispose.

Article 21

Au 1° du I de l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, après le mot : « décision, », sont insérés les mots : « les documents élaborés ou détenus par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans le cadre des missions prévues à l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ».

Article 22

Lorsque la Haute Autorité constate qu'une personne mentionnée aux articles 4 ou 11 ne respecte pas les obligations prévues aux articles 1er, 2, 4 et 11 ou se trouve dans la situation prévue au second alinéa de l'article 7, elle informe du manquement à l'obligation :

1° Le Président de la République, lorsqu'il s'agit du Premier ministre ;

2° Le Premier ministre, lorsqu'il s'agit d'un autre membre du Gouvernement ;

3° Le président du Parlement européen, lorsqu'il s'agit d'un représentant français au Parlement européen ;

4° Le président de l'assemblée délibérante, lorsqu'il s'agit d'une personne mentionnée au 3° du I de l'article 11 ;

5° L'autorité de nomination, lorsqu'il s'agit d'une personne mentionnée aux 4° ou 5° du même I ;

6° Le président de l'autorité administrative indépendante ou de l'autorité publique indépendante, ainsi que l'autorité de nomination, lorsqu'il s'agit d'une personne mentionnée au 6° dudit I ;

7° Le ministre qui a autorité ou qui exerce la tutelle sur l'organisme concerné, lorsqu'il s'agit d'une personne mentionnée au 7° du même I ou au III de l'article 11.

Article 23

I. — Au regard des exigences prévues à l'article 1er, la Haute Autorité se prononce sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'un organisme ou d'une entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé avec des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales énumérées au 2° du I de l'article 11 exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.

Afin d'assurer ce contrôle, la Haute Autorité est saisie :

1° Soit par la personne concernée, préalablement au début de l'exercice de l'activité envisagée ;

2° Soit par son président, dans un délai de deux mois à compter de la connaissance de l'exercice non autorisé d'une activité exercée dans les conditions prévues au premier alinéa du présent I.

La Haute Autorité rend son avis dans un délai de trois semaines à compter de sa saisine, qui peut être porté à un mois par décision de son président. Elle met la personne concernée en état de présenter ses observations, sauf lorsqu'elle rend un avis de compatibilité sur saisine de la personne concernée.

L'absence d'avis de la Haute Autorité dans ce délai vaut avis de compatibilité.

II. — Les avis de compatibilité peuvent être assortis de réserves dont les effets peuvent s'imposer à la personne concernée pendant une période maximale expirant trois ans après la fin de l'exercice des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales.

Lorsque la Haute Autorité rend un avis d'incompatibilité, la personne concernée ne peut pas exercer l'activité envisagée pendant une période expirant trois ans après la fin de l'exercice des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales.

La Haute Autorité notifie sa décision à la personne concernée et, le cas échéant, à l'organisme ou à l'entreprise au sein duquel celle-ci exerce d'ores et déjà ses fonctions en violation du premier alinéa du I. Les actes et contrats conclus en vue de l'exercice de cette activité :

1° Cessent de produire leurs effets lorsque la Haute Autorité a été saisie dans les conditions fixées au 1° du I ;

2° Sont nuls de plein droit lorsque la Haute Autorité a été saisie dans les conditions fixées au 2° du I.

Lorsqu'elle est saisie en application du même 2° et qu'elle rend un avis d'incompatibilité, la Haute Autorité le rend public.

Elle peut rendre un avis d'incompatibilité lorsqu'elle estime ne pas avoir obtenu de la personne concernée les informations nécessaires.

III. — Par délégation de la Haute Autorité et dans les conditions prévues par son règlement général, le président de la Haute Autorité peut rendre un avis de compatibilité, dans le cas où l'activité envisagée est manifestement compatible avec les fonctions antérieures de

l'intéressé, ou un avis d'incompétence, d'irrecevabilité ou constatant qu'il n'y a pas lieu à statuer.

IV. — Lorsqu'elle a connaissance de l'exercice, par une personne mentionnée au I, d'une activité exercée en violation d'un avis d'incompatibilité ou d'une activité exercée en violation des réserves prévues par un avis de compatibilité, et après que la personne concernée a été mise en mesure de produire des explications, la Haute Autorité publie au Journal officiel un rapport spécial comprenant l'avis rendu et les observations écrites de la personne concernée.

Elle transmet au procureur de la République le rapport spécial mentionné au premier alinéa du présent IV et les pièces en sa possession relatives à cette violation de son avis.

Section 5 :

Position des fonctionnaires exerçant un mandat parlementaire

Article 24

I. — L'article 6 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi modifié :

1° Après le mot : « européen », la fin du deuxième alinéa est supprimée ;

2° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'il occupe un emploi public autre que ceux mentionnés aux 1° et 2° de l'article LO 142 du code électoral, il est placé d'office, pendant la durée de son mandat, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d'acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension. »

II. — Le deuxième alinéa de l'article 46 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, de l'article 65 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et de l'article 53 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière est supprimé.

III. — Le présent article entre en vigueur le 1er janvier 2014.

Section 6 :

Protection des lanceurs d'alerte

Article 25

I. — Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation professionnelle, ni être sanctionnée, licenciée ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de traitement, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat, pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, à son employeur, à l'autorité chargée de la déontologie au sein de l'organisme, à une association de lutte contre la corruption agréée en application du II de l'article 20 de la présente loi ou de l'article 2-23 du code de procédure pénale ou aux autorités judiciaires ou administratives de faits relatifs à une situation de conflit d'intérêts, telle que définie à l'article 2 de la présente loi, concernant l'une des personnes

mentionnées aux articles 4 et 11, dont elle aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Toute rupture du contrat de travail qui en résulterait ou tout acte contraire est nul de plein droit.

En cas de litige relatif à l'application des deux premiers alinéas du présent I, dès lors que la personne établit des faits qui permettent de présumer qu'elle a relaté ou témoigné, de bonne foi, de faits relatifs à une situation de conflit d'intérêts, il incombe à la partie défenderesse, au vu de ces faits, de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à la déclaration ou au témoignage de la personne intéressée. Le juge peut ordonner toute mesure d'instruction utile.

II. — Toute personne qui relate ou témoigne de faits relatifs à une situation de conflit d'intérêts, au sens du I du présent article, de mauvaise foi ou avec l'intention de nuire ou avec la connaissance au moins partielle de l'inexactitude des faits rendus publics ou diffusés est punie des peines prévues au premier alinéa de l'article 226-10 du code pénal.

Chapitre II : Dispositions pénales

Article 26

I. — Le fait, pour une personne mentionnée aux articles 4 ou 11 de la présente loi, de ne pas déposer l'une des déclarations prévues à ces mêmes articles, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

Peuvent être prononcées, à titre complémentaire, 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.

II. — Le fait, pour une personne mentionnée aux articles 4, 11 ou 23, de ne pas déférer aux injonctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

III. — Le fait de publier, hors les cas prévus par la présente loi, ou de divulguer, de quelque manière que ce soit, tout ou partie des déclarations, des informations ou des observations mentionnées aux articles LO 135-1 et LO 135-3 du code électoral et aux articles 4, 6 et 11 de la présente loi est puni des peines mentionnées à l'article 226-1 du code pénal.

Article 27

I. — Après l'article 131-26 du code pénal, il est inséré un article 131-26-1 ainsi rédigé :

« Art. 131-26-1. - Dans les cas prévus par la loi et par dérogation au septième alinéa de l'article 131-26, la peine d'inéligibilité mentionnée au 2° du même article peut être prononcée pour une durée de dix ans au plus à l'encontre d'une personne exerçant une fonction de membre du Gouvernement ou un mandat électif public au moment des faits. »

II. — Au 9° de l'article 324-7 et à la fin du 1° de l'article 432-17 du même code, la référence : « par l'article 131-26 » est remplacée par les références : « aux articles 131-26 et 131-26-1 ».

III. — A la fin du premier alinéa de l'article L. 117 du code électoral, les mots : « suivant les modalités prévues par cet article » sont remplacés par les mots : « ainsi que l'inéligibilité prévue à l'article 131-26-1 du même code, suivant les modalités prévues à ces articles ».

IV. — Le code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au troisième alinéa de l'article 1741 et à l'article 1774, la référence : « par l'article 131-26 » est remplacée par les références : « aux articles 131-26 et 131-26-1 » ;

2° A la seconde phrase du premier alinéa du I de l'article 1837, les mots : « l'article 131-26 du code pénal pour une durée de cinq ans au plus » sont remplacés par les références : « les articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal ».

V. — Les articles L. 241-3 et L. 242-6 du code de commerce sont complétés par un alinéa ainsi rédigé :

« Outre les peines complémentaires prévues à l'article L. 249-1, le tribunal peut également prononcer à titre de peine complémentaire, dans les cas prévus au présent article, l'interdiction des droits civiques, civils et de famille prévue à l'article 131-26 du code pénal. »

Article 28

Le premier alinéa de l'article 432-13 du code pénal est ainsi modifié :

1° Les mots : « deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende » sont remplacés par les mots : « trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, » ;

2° Après les mots : « en tant que », sont insérés les mots : « membre du Gouvernement, titulaire d'une fonction exécutive locale, ».

Chapitre III :

Dispositions finales

Article 29

Après la trente-deuxième ligne du tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, est insérée une ligne ainsi rédigée :

«	Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	Commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles	»
---	--	--	---

Article 30

I. — Les articles 1er à 5-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, sont abrogés, sous réserve des dispositions du deuxième alinéa du II du présent article.

II. — Les archives et l'ensemble des documents en possession de la Commission pour la transparence financière de la vie politique sont transférés à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour l'exercice de ses missions.

Les procédures d'examen des variations de situation patrimoniale en cours devant la Commission pour la transparence financière de la vie politique se rapportant à des mandats ou fonctions qui emportaient l'obligation de dépôt de déclarations en application des articles 1er et 2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et qui ont pris fin avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ou pour lesquels une déclaration devait être déposée en application du II de l'article 21 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, sont poursuivies par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. La Haute Autorité dispose, en ce qui les concerne, des prérogatives prévues aux articles 1er à 3 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 précitée.

Les procédures se rapportant à des mandats ou fonctions qui emportaient l'obligation de dépôt de déclarations en application des articles 1er et 2 de la même loi n° 88-227 du 11 mars 1988, et qui se poursuivent à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, sont conduites par la Haute Autorité. Elle dispose, en ce qui les concerne, des prérogatives prévues par la présente loi.

III. — Le dernier alinéa des articles L. 195 et L. 367 du code électoral est supprimé et le 4° de l'article L. 230 et le 3° des articles L. 340 et L. 558-11 du même code sont abrogés.

Article 31

L'article L. 139 B du livre des procédures fiscales est ainsi modifié :

1° Les mots : « Commission pour la transparence financière de la vie politique » sont remplacés par les mots : « Haute Autorité pour la transparence de la vie publique » ;

2° Les mots : « , conformément au deuxième alinéa de » sont remplacés par les mots : « ou par son conjoint séparé de biens, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin, en application de » ;

3° Après le mot : « mentionnées », la fin de l'article est ainsi rédigée : « aux articles 4 et 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, en application de l'article 6 de cette même loi. »

Article 32

Au onzième alinéa du I de l'article 13 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les mots : « tout mandat électif national, » sont supprimés.

Article 33

A l'exception de l'article 1er, des sections 1, 3, 5 et 6 du chapitre Ier et des articles 27, 28, 29, 32 et 34, la présente loi entre en vigueur à la date de publication au Journal officiel du décret nommant le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Chacun des membres du Gouvernement établit, au plus tard le 1er février 2014, une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, suivant les modalités prévues à l'article 4.

Chacune des personnes mentionnées à l'article 11 établit une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, suivant les modalités prévues au même article 11, au plus tard :

1° Le 1er février 2014, pour les personnes mentionnées aux 1°, 4° et 5° du I dudit article 11 ;

2° Le 1er juin 2014, pour les personnes mentionnées aux 2° et 3° du même I ;

3° Le 1er octobre 2014, pour les personnes mentionnées aux 6° et 7° dudit I ainsi qu'au III du même article 11.

Article 34

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 2123-18-1, il est inséré un article L. 2123-18-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 2123-18-1-1. - Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie.

« Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage. » ;

2° La section 3 du chapitre III du titre II du livre Ier de la troisième partie est complétée par un article L. 3123-19-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 3123-19-3. - Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil général peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents du département lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie.

« Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage. » ;

3° La section 3 du chapitre V du titre III du livre Ier de la quatrième partie est complétée par un article L. 4135-19-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 4135-19-3. - Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil régional peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la région lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie.

« Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage. »

4° Après l'article L. 5211-13, il est inséré un article L. 5211-13-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 5211-13-1. - Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut mettre un véhicule à

disposition de ses membres ou des agents de l'établissement public lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie.

« Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage. »

Article 35

I. — La présente loi est applicable en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna, à l'exception du II de l'article 24, en tant qu'il supprime le deuxième alinéa de l'article 65 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et de l'article 53 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, et du IV de l'article 27.

II. — Les articles L. 2123-18-1-1 et L. 5211-13-1 du code général des collectivités territoriales sont applicables en Polynésie française.

III. — Pour l'application de la présente loi, les références à la législation et à la réglementation fiscales s'entendent, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, comme visant la législation et la réglementation applicables localement.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

ANNEXE 9

DISPOSITIFS DÉONTOLOGIQUES MIS EN PLACE DANS LES PARLEMENTS ÉTRANGERS

	Code de conduite	Déontologue	Obligations du parlementaire	Procédure en cas de manquement	Sanctions encourues
Allemagne	Oui Règles annexées au Rgt	Non	Renvoie au code	Enquête diligentée par le Président ; Peut saisir le Bureau	Avertissement (quand on en reste au Pdt) Publication de l'avertissement sous forme de document parlementaire (Bureau) Récidive : retenue financière (max : 1/3 de l'indemnité)
Espagne	Oui Pas de code en tant que tel mais un chapitre dans le Règlement « devoirs des parlementaires »	Non (commission du statut du député)	Renvoie au code		
Italie	Non	Non			
Royaume-Uni (chambre des Communes)	Oui	Oui Commissaire pour les normes déontologiques (recruté à l'extérieur ; considéré comme un fonctionnaire de la chambre des communes)	Obligation de signalement de l'existence d'un intérêt potentiel (qui va au-delà de la déclaration) dans tout débat, vote ou question.	- Saisine du Commissaire par un député ou un particulier ; - Commissaire rend compte à la Commission - saisine de l'assemblée	Excuse publique, retenue financière, suspension du mandat, déchéance
États-Unis (Chambre des représentants)	Oui (400 pages !)	Oui Commission d'éthique : Organe collégial et paritaire composé de représentants		-Saisine par un député ou un particulier de l'Office pour l'éthique parlementaire (personnalités éminentes) - saisit la commission d'éthique -Saisine de l'assemblée	Lettre de désapprobation (quand on en reste à la commission d'éthique) publiée ensuite ds rapport annuel Blâme, amende, limitation d'un droit I donné, expulsion (quand c'est la chambre des représentants qui se prononce)

	Incompatibilités	Déclarations d'activités	Déclarations d'intérêts financiers	Extension à la sphère familiale ou connaissances	Déclaration Dons et voyages
Allemagne (Bundestag)	Oui (incompatible avec fonction publique/ compatibilité avec avocat sous conditions pour certains actes)	Oui Avec publication des revenus (classement par tranche)	Oui <i>Mais</i> uniquement participations à des sociétés représentant plus de 25 % des droits de vote	Non	Oui Au-delà de 5.000 €
Espagne	Oui (incompatible avec fonction publique/ dans sociétés publiques ou en lien avec public/compatibilité avec avocat)	Oui Publiée	Oui Non publiée ; y figurent les rémunérations provenant d'une activité privée ou d'une prestation intellectuelle	Non	Non
Italie	Oui (incompatible avec fonction publique/ incompatible avec certaines fonctions privées (banques)/ compatibilité avec avocat)	Oui	Oui Publiée dans un recueil spécial ; citoyens peuvent y avoir accès	Non	Non
Royaume-Uni (chambre des Communes)	Oui (incompatible avec fonctions publiques, compatibilité avec avocat, sauf en ce qui concerne activité de lobbying)	Oui Regroupée en catégorie d'activités ; publication sur le site et accessible à tout demandeur	Oui <i>Mais</i> uniquement propriétés foncières, actions, et revenus liés à leurs activités parlementaires	Oui Pour cadeaux, voyages : conjoints Pour actions mobilières : conjoints, descendants	Oui (quand supérieur à 750 €) Publication sur le site
États-Unis (Chambre des représentants)		Oui	Oui	Oui (conjoints et enfants financièrement dépendants)	Oui :dons interdits Obligation de déclaration des voyages

ANNEXE 10

DÉPLACEMENT AU PARLEMENT EUROPÉEN LE 9 AVRIL 2013

Programme

10h30-11h30 Rencontre avec le Secrétariat du Comité Consultatif sur la conduite des députés (M. Nick Lane, M. Sten Ramstedt, M. Florian Carmona)

11h40-12h40 Rencontre avec Mme Cecilia Wikström, Présidente en exercice du Comité Consultatif sur la conduite des députés

12h50-14h10 Déjeuner de travail avec les membres du Comité Consultatif sur la conduite des députés

14h20-14h50 Rencontre avec l'Unité "Transparence - Accès du public aux documents et relations avec les représentants d'intérêts" (M. Alfredo De Feo, M. José Luis Rufas Quintana, Mme Marie Thiel)

15h-15h50 Rencontre avec M. Rainer Wieland, Vice-Président du Parlement européen en charge de la transparence, Président du Groupe de Travail du Bureau sur les mesures d'application du Code de Conduite des députés

16h-16h30 Rencontre avec M. Klaus-Heiner Lehne, Président de la Commission des Affaires Juridiques

ANNEXE 11

PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS AU PARLEMENT EUROPÉEN

1) Le Code de Conduite des députés au Parlement européen

Après les scandales de corruption de députés européens révélés en 2011, l'ancien Président du Parlement européen Jerzy Buzek a mis en place un groupe de travail dont les réflexions ont abouti à l'adoption, par 99% des députés votants, d'un Code de Conduite entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Le Code de Conduite établit les principes directeurs que les députés doivent scrupuleusement observer : désintéressement, intégrité, transparence, diligence, honnêteté, responsabilité et respect de la réputation de l'institution.

Le Code de Conduite donne également une définition des conflits d'intérêts : un tel conflit survient lorsqu'un député a un intérêt qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions. Il prévoit qu'un député confronté à un conflit d'intérêts avéré ou potentiel doit, dans un premier temps s'efforcer de le résoudre, ou, si cela s'avère impossible, le signaler d'une façon totalement transparente au Président du Parlement ou au président de tout organe du Parlement (délégation, commission, etc.) au cours des travaux parlementaires concernés, afin de préserver à la fois sa réputation et celle de l'institution.

Le Code de conduite prévoit également, à son article 4, que chaque député doit remettre au Président une déclaration de ses intérêts financiers.

2) La déclaration des intérêts financiers

Chaque député remet une déclaration établie sous sa responsabilité personnelle, avant la fin de la première période de session consécutive aux élections au Parlement européen ou dans les 30 jours suivant son entrée en fonctions au Parlement en cours de législature. De plus, cette déclaration doit être amendée dans les 30 jours suivant toute modification affectant sa situation personnelle.

En particulier, chaque député a l'obligation de déclarer les éléments suivants :

- ses activités professionnelles durant les trois années précédant son entrée en fonctions au Parlement, ainsi que sa participation aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations ou d'autres personnes morales pendant cette période;
- les indemnités perçues pour l'exercice d'un mandat au sein d'un autre parlement;
- toute activité régulière rémunérée exercée parallèlement à l'exercice de ses fonctions, que ce soit en qualité de salarié ou de travailleur indépendant;
- sa participation aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations ou de tout autre personne morale, ou toute autre activité extérieure, rémunérée ou non;

- toute activité extérieure occasionnelle rémunérée (y compris les activités d'écriture, de conférence ou d'expertise), si la rémunération totale excède 5 000 EUR par année civile;
- toute part dans une société de capitaux ou de personnes, lorsque des répercussions sont possibles sur la politique publique, ou lorsque ces parts confèrent à leur détenteur une influence significative sur les affaires de l'organisme en question;
 - ses soutiens financiers, en personnel ou en matériel, alloués dans le cadre de ses activités politiques par des tiers, avec indication de l'identité de ces derniers;
 - tout autre intérêt financier qui pourrait influencer l'exercice de ses fonctions au sein du Parlement;
- toute information complémentaire que le député souhaite fournir sur une base volontaire.

Chaque déclaration est publiée sur le site internet du Parlement, sur la page individuelle du député concerné.

3) Les cadeaux et invitations par des tiers

Les députés sont autorisés à accepter des cadeaux, quelle que soit leur valeur, lorsqu'ils ne sont pas directement liés à l'exercice de leurs fonctions. En revanche, lorsque ces cadeaux sont liés à l'exercice du mandat, les députés sont tenus de les refuser si leur valeur est supérieure à 150 €, et autorisés à les conserver en deçà, sans obligation de déclaration.

Le code de conduite distingue également les cas où les cadeaux sont reçus dans un cadre officiel, le député représentant le Parlement ; dans ces cas, le député doit remplir un formulaire de déclaration de cadeaux et estimer la valeur du présent. Si celle-ci est inférieure à 150 €, le député peut être autorisé à le conserver. Si sa valeur est supérieure à 150 €, le cadeau doit être remis à l'Administration du Parlement européen ; la décision d'exposer le cadeau, y compris dans le bureau du député qui l'a reçu à titre officiel, est prise par le Président du Parlement européen.

S'agissant des invitations organisées par des tiers, le code de conduite prévoit que les députés sont tenus de les déclarer sur un formulaire spécifique ; ils doivent y indiquer des renseignements sur le tiers invitant, le type de frais pris en charge et les détails de la manifestation. Comme pour les cadeaux, ces déclarations sont rendues publiques.

4) Le Comité Consultatif sur la conduite des députés

L'article 7 du Code de Conduite établit un Comité Consultatif composé de cinq membres nommés par le Président au début de son mandat parmi ses membres des bureaux et les coordinateurs de la commission des affaires constitutionnelles et de la commission des affaires juridiques, en tenant compte de l'expérience des députés et de l'équilibre politique.

Les membres actuels du Comité Consultatif sont :

- M. Carlo CASINI (PPE, Italie);
- M^{me} Evelyn REGNER (S&D, Autriche);
- M^{me} Cecilia WIKSTRÖM (ALDE, Suède).

- M. Gerald HÄFNER (Verts/ALE, Allemagne);
- M. Sajjad KARIM (ECR, Royaume-Uni).

De plus, le Président nomme également un membre de réserve pour chaque groupe politique non représenté au sein du Comité, en l'occurrence MM. Jiří MAŠTÁLKA (GUE, République tchèque) et Francesco Enrico SPERONI (EFD, Italie).

La mission du Comité Consultatif est double :

- donner, à titre confidentiel et sous trente jours, à tout député qui en fait la demande des orientations sur l'interprétation et l'application du Code de Conduite;
- évaluer les infractions alléguées au Code de Conduite dont il a été saisi par le Président et conseiller celui-ci quant aux éventuelles mesures à prendre.

En particulier, lorsqu'il examine une allégation de violation du Code de Conduite, il nomme un rapporteur qui n'appartient pas au même groupe politique que le député concerné. Ce rapporteur élabore un projet de recommandation qui présente les faits de l'espèce, les arguments avancés par le député, une évaluation de ces faits, ainsi qu'une conclusion qui établit si le code de conduite a été enfreint, comporte des conseils relatifs aux éventuelles mesures à prendre et formule une recommandation à l'intention du Président quant à une éventuelle décision.

Chaque membre du Comité Consultatif en assume une présidence tournante pendant six mois.

Le Comité se réunit en principe une fois par mois et prend ses décisions par consensus ou, à défaut, à la majorité de ses membres. Toutefois, hormis pour les allégations de violation du Code de Conduite, il peut statuer selon une procédure simplifiée, par écrit.

ANNEXE 12

DÉPLACEMENT À LONDRES LE 8 OCTOBRE 2013

- 10h00** Arrivée à Saint Pancras de Mme Noëlle Lenoir
- 11h00** Entretien avec Mme Kathryn Hudson, *Parliamentary Commissioner for Standards*
- 12h30** Départ pour la Résidence de France
- 13h00** Déjeuner de travail offert par l'Ambassadeur à la Résidence de France avec M. Kevin Barron, Président de la Commission Standards de la Chambre des Communes, Député, M. Robert Buckland, député membre de la commission, Mme Sharon Darcy, membre non parlementaire de la commission, et Mme Eve Samson, administratrice de la Chambre des Communes
- 15h00** Départ pour le Parlement
- 15h30** Entretien avec M. Paul Kernaghan, *House of Lords Commissioner for Standards*
- 16h45** Rencontre avec l'*Independent Parliamentary Standards Authority*

ANNEXE 13

PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS EN GRANDE-BRETAGNE

1) Le code de conduite

Le code de conduite des membres de la Chambre des communes, adopté en juillet 2005, détermine les grands principes et les règles déontologiques qui s'imposent aux députés ; le document, de trois pages, est décliné ensuite dans un guide pratique d'une quarantaine de pages, également approuvé par l'Assemblée.

Le code se donne un double objectif : fournir les indications sur les règles de conduite attendues des membres de l'assemblée lorsqu'ils s'acquittent de leurs activités publiques et parlementaires et affirmer la transparence et l'obligation de rendre compte, nécessaires pour « *renforcer la confiance de la population dans la façon dont les membres exercent ces activités* ».

Sept grands principes sont identifiés : le désintéressement, l'intégrité, l'objectivité, le fait de rendre compte, la transparence, l'honnêteté et le sens du commandement. Il énonce également sept règles de conduite, parmi lesquelles le souci de servir l'intérêt général et la bonne réputation de l'assemblée.

2) Les obligations déclaratives

Le député doit remettre, dans le mois qui suit son élection, une déclaration faisant mention de toute fonction dans une société privée ou publique, emploi rémunéré, participation sous forme d'actions à hauteur de plus de 15 % du capital ou supérieure au montant annuel de l'indemnité parlementaire, propriétés dégageant un bénéfice.

Par ailleurs, le député doit également déclarer les noms de ses collaborateurs et indiquer s'il existe des liens familiaux avec eux.

Ces éléments sont mis à la disposition de tout demandeur et consultables sur Internet.

3) Les cadeaux et invitations par des tiers

Les députés ont l'obligation, depuis 1974, de déclarer tout voyage à l'étranger payé par des tiers et tous les cadeaux qu'ils reçoivent dans le cadre de leurs fonctions. Ces déclarations sont publiées sur le site de la Chambre des Communes.

Pour les cadeaux et les voyages, les obligations déclaratives s'imposent également aux conjoints, de droit ou de fait.

4) Les organes en charge des règles déontologiques

Le code de conduite charge deux instances de l'application des règles déontologiques : la Commission pour les normes déontologiques et les prérogatives

parlementaires (*Committee on Standards and privileges*) et le Commissaire pour les normes déontologiques (*Parliamentary Commissioner for Standards*).

La Commission rassemble 10 députés et compte, depuis 2012, des membres associés (*lay members*) issus de la société civile. Elle est compétente pour traiter toute question relative à la déontologie des députés. Elle peut ainsi proposer à l'assemblée de modifier le code de conduite ; le Règlement la charge également d'examiner tout problème déontologique que l'assemblée lui soumet, ainsi que de superviser le travail du commissaire pour les normes déontologiques.

Le Commissaire pour les normes déontologiques est choisi par le Bureau de l'Assemblée et sa nomination est confirmée par l'assemblée. Il est en charge du registre des déclarations d'intérêts et peut proposer à la Commission des modifications au code de conduite. Surtout, il recueille les plaintes relatives aux allégations de violation du code de conduite, les instruit et peut, pour les cas d'une particulière gravité, saisir les services de police aux fins d'instruction complémentaire. Lors de manquements mineurs, le Commissaire peut demander des excuses écrites au parlementaire ; c'est le cas notamment lorsqu'il y a un oubli dans une déclaration. Pour des manquements plus graves, il saisit la Commission.

La Commission n'est pas tenue par les conclusions du Commissaire ; elle recommande à l'Assemblée les sanctions qu'il convient d'imposer : excuse publique, restitution des sommes indûment perçues, en cas de fraude aux règles de remboursement de frais, retenue financière, suspension du mandat, voire déchéance.

En 2012, le rapport d'activité du Commissaire relate que 117 émanant de particuliers ou de parlementaires ont été reçues ; seules 7 d'entre elles ont été jugées recevables et ont fait l'objet d'une instruction.