

ASSEMBLÉE NATIONALE
XV^e LÉGISLATURE

Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire

Rapport public annuel de la Déontologue
de l'Assemblée nationale

Agnès Roblot-Troizier



janvier 2019



Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire

Rapport annuel remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale les 14 et 30 janvier 2019, en application de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Agnès ROBLOT-TROIZIER
Déontologue de l'Assemblée nationale

SOMMAIRE

Introduction

Première partie : L'institution chargée de la déontologie parlementaire au cœur des réformes

- I. – La réforme des frais de mandat
- II. – Le renforcement du dispositif de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts
- III. – Les réformes relatives aux collaborateurs parlementaires
- IV. – La réception des attestations fiscales

Deuxième partie : Une activité déontologique soutenue

- I. – Un réflexe déontologique mieux ancré
- II. – Expliciter la réglementation relative aux frais de mandat
- III. – Accompagner la prévention et la résolution des conflits d'intérêts
- IV. – Une activité internationale placée sous le signe de la continuité

Troisième partie : Un dispositif de lutte contre le harcèlement à renforcer

- I. – Harcèlement et déontologie : aux origines du rôle attribué au Déontologue
- II. – Explorer les modalités d'un renforcement du dispositif de prévention et de lutte contre le harcèlement

Annexes

Synthèse du rapport

Dans son premier rapport annuel depuis sa prise de fonction, la Déontologue de l'Assemblée nationale présente le bilan de son activité qui a connu une très forte croissance en raison de l'extension de ses missions, à la suite de l'adoption des lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, ainsi que de la sensibilité accrue des députés aux questions déontologiques.

Depuis juin 2017, 80 % des députés ont sollicité au moins une fois la Déontologue qui fait désormais partie du paysage institutionnel. Un « réflexe déontologique » s'affirme, comme l'illustre les 1 467 sollicitations adressées à la Déontologue au cours de cette période ainsi que les 155 entretiens individuels qu'elle a menés, principalement avec des députés mais aussi avec des collaborateurs et des personnels.

Des moyens accrus ont été mis à disposition de la Déontologue pour faire face à cette augmentation considérable des consultations. Pour éviter l'accumulation de demandes à l'arrivée des nouveaux députés, avant la prise de fonction du titulaire de la fonction de déontologue, le rapport suggère de déconnecter la durée de son mandat de celle de la législature.

La réforme des frais de mandat des députés

L'activité de la Déontologue a été fortement marquée par la réforme du régime de prise en charge des frais de mandat des parlementaires, inscrite dans la loi pour la confiance dans la vie politique.

Lors de la mise en place de cette réforme, la Déontologue a été consultée à trois reprises et nombre de ses préconisations ont été adoptées par le Bureau dans l'arrêté qui définit les dépenses susceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat.

La Déontologue est désormais chargée de l'application de cette nouvelle réglementation. À ce titre, elle est quotidiennement interrogée par les députés sur des questions d'interprétation de l'arrêté (près de 700 consultations).

La Déontologue est également chargée du contrôle des frais de mandat selon des modalités définies par le Bureau. Elle fait confiance aux autorités politiques pour lui apporter les ressources nécessaires à l'exercice de cette mission à compter du 1er trimestre 2019.

Le renforcement de la prévention et du traitement des conflits d'intérêts

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi pour la confiance dans la vie politique, la Déontologue a été chargée de faire des propositions d'adaptation du dispositif de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts figurant dans le Règlement de l'Assemblée nationale et le code de déontologie des députés.

Elle a remis un rapport sur ce thème au Président en mai 2018. Se fondant sur une analyse des innovations apportées par la loi confiance et s'inspirant de sa pratique ainsi que de ce qui existe dans d'autres assemblées parlementaires, ses propositions pourront nourrir la réflexion du groupe de travail mis en place par le Président de l'Assemblée nationale pour réformer le Règlement.

Reprises dans son rapport annuel, elles portent sur :

- la définition du conflit d'intérêts ;
- les modalités de mise en place d'un registre des « déports » recensant les cas dans lesquels des députés s'abstiennent de participer à certains travaux parlementaires en raison d'un conflit d'intérêts ;
- la consécration de la pratique de la déclaration *ad hoc* permettant à tout député de rendre public un intérêt en lien avec le sujet abordé ;
- le renoncement à l'exercice de certaines fonctions, au sein de l'Assemblée nationale, qui placeraient le député en situation de conflit d'intérêts.

Constatant que le dispositif prévu à l'Assemblée nationale est en retrait par rapport à d'autres parlements, la Déontologue propose la publicité des déclarations de don et de voyage à l'invitation d'un tiers que lui adressent les députés. Elle suggère également une actualisation du code de déontologie des députés.

Pour compléter le dispositif, elle recommande d'interdire aux représentants d'intérêts, dans le code qui leur est applicable, de faire des dons d'une valeur supérieure à 150 euros à toutes personnes avec lesquelles ils entrent en relation à l'Assemblée nationale. La modification de ce code permettrait également de rappeler, conformément à la loi, l'interdiction de rémunérer les collaborateurs parlementaires et de préciser les sanctions applicables en cas de manquement à ce code.

À l'invitation du Bureau de l'Assemblée nationale, la Déontologue a été chargée d'élaborer un code de déontologie des collaborateurs de députés.

Après avoir consulté les syndicats et associations de collaborateurs, comme l'association des députés employeurs et les présidents de groupes, et analysé les pratiques d'autres institutions parlementaires, la Déontologue a remis un rapport sur cette question au Président de l'Assemblée nationale en juin 2018.

Ses propositions, reprises dans le rapport annuel, portent sur les règles déontologiques susceptibles de s'appliquer aux collaborateurs des députés ainsi que sur le vecteur normatif de ces règles.

La lutte contre le harcèlement

La Déontologue peut être consultée par tout député, collaborateur ou personnel des services, qui s'estime victime de harcèlement. Son rôle en la matière est un rôle d'écoute et de conseil. Elle peut orienter les personnes qui la sollicitent vers des professionnels de la santé et du droit.

Constatant que le dispositif actuel est insuffisant, la Déontologue propose notamment la mise en place d'une cellule d'écoute, de conseil et de soin composée de professionnels susceptibles d'apporter un soutien médical et juridique aux victimes.

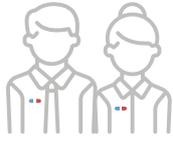
L'activité de la Déontologue en chiffres

(sur la période du 20 juin 2017 au 31 octobre 2018)



1467

sollicitations de députés, collaborateurs parlementaires et fonctionnaires des services de l'Assemblée nationale



80%

des députés ont sollicité la Déontologue **au moins une fois**



155

entretiens individuels (137 députés, 16 collaborateurs et 2 fonctionnaires).



66

entretiens institutionnels

Prévention et lutte des conflits d'intérêts - application des règles déontologiques



2

rapports remis au Président

- Propositions d'adaptation des dispositions de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts (15 mai 2018)
- Projet de code de déontologie pour les collaborateurs de députés (19 juin 2018)



700

consultations individuelles et déclarations dont :

- 178 **consultations de députés** relatives à un risque de conflit d'intérêts.
- 44 **consultations de collaborateurs** (cumuls d'activités et risques de conflit d'intérêts).
- 487 **déclarations obligatoires** à la Déontologue (invitations et cadeaux, déplacements à l'invitation de tiers)
- 5 **manquements constatés au code de déontologie**

Règlementation et contrôle des frais de mandat

Avis obligatoires sur la réglementation relative aux frais de mandat



4

avis rendus sur la liste des frais éligibles au titre des frais de mandat, le contrôle des dépenses des députés et la dotation d'hébergement.

Interprétation de la réglementation relative aux frais de mandat

676

consultations de députés

Contrôle des frais de mandat

- Élaboration de la méthodologie dans la perspective des contrôles en 2019 concernant les dépenses des députés en 2018.

Propositions de la Déontologue

- **Adapter le Règlement de l'Assemblée nationale**

- Proposition n° 1** Préciser la définition du conflit d'intérêts
- Proposition n° 2** Consacrer la déclaration *ad hoc*
- Proposition n° 3** Prévoir des modalités souples pour le « déport » selon la nature des intérêts en présence et l'intensité du lien qui les unit au député
- Proposition n° 4** Prévoir explicitement la possibilité de s'abstenir d'exercer certaines fonctions
- Proposition n° 5** Inscrire les obligations déclaratives relatives aux dons et voyages à l'invitation de tiers
- Proposition n° 6** Introduire la publicité des déclarations de dons et de voyages à l'invitation de tiers
- Proposition n° 7** Prévoir la possibilité de consigner les dons reçus et confier au Bureau le soin de définir leur sort
- Proposition n° 8** Mentionner les missions attribuées au Déontologue pour en assurer la lisibilité
- Proposition n° 9** N'autoriser la publicité des avis du Déontologue que dans leur intégralité
- Proposition n° 10** Déconnecter la durée du mandat du Déontologue de la durée de la législature

- **Actualiser le code de déontologie des députés**

- Proposition n° 11** Préciser le principe d'indépendance
- Proposition n° 12** Reformuler le principe de probité
- Proposition n° 13** Redéfinir le principe d'exemplarité
- Proposition n° 14** Étendre la compétence du Déontologue aux contractuels des services

- **Définir des principes déontologiques pour les collaborateurs parlementaires et les personnels des services**

Proposition n° 15 Adopter des principes déontologiques pour les collaborateurs parlementaires

Proposition n° 16 Inciter les députés à mieux renseigner leur déclaration d'intérêts et d'activités sur les autres fonctions exercées par leurs collaborateurs

Proposition n° 17 Adopter des principes déontologiques applicables aux personnels des services de l'Assemblée nationale

- **Actualiser et compléter le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts**

Proposition n° 18 Prévoir une interdiction de rémunération des collaborateurs parlementaires par les représentants d'intérêts

Proposition n° 19 Interdire aux représentants d'intérêts de faire des dons excédant un montant de 150€ à toute personne avec laquelle ils entrent en contact à l'Assemblée nationale

Proposition n° 20 Prévoir les sanctions applicables en cas de manquement aux obligations du code de conduite

- **Renforcer le dispositif de prévention et de lutte contre le harcèlement**

Proposition n° 21 Mettre en place une cellule d'écoute, de conseil et de soin

Proposition n° 22 Développer les actions de prévention et de formation

Proposition n° 23 Diffuser des guides de conduite

INTRODUCTION

Un an après sa prise de fonction, le temps est venu pour la Déontologue de l'Assemblée nationale de faire le bilan de son activité et de proposer quelques évolutions des règles déontologiques applicables à l'Assemblée nationale.

L'article 80-3, alinéa 4, du Règlement de l'Assemblée nationale, prévoit que « *Le déontologue remet au Président et au Bureau un rapport annuel dans lequel il présente des propositions aux fins d'améliorer le respect des règles définies dans le code de déontologie et rend compte des conditions générales d'application de ces règles sans faire état d'éléments relatifs à un cas personnel. Ce rapport est rendu public* ». En application de cette disposition, le présent rapport est remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale.

La Déontologue de l'Assemblée nationale, Agnès Roblot-Troizier, signataire de ces lignes, a été nommée par décision du Bureau de l'Assemblée nationale le 2 août 2017 à la majorité des trois cinquièmes de ses membres comme le prévoit l'article 80-2 du Règlement de l'Assemblée nationale. Elle a pris ses fonctions le 5 septembre 2017. Le présent rapport porte sur son activité de cette date au 31 octobre 2018.

Son activité durant cette période est marquée par un contexte particulier à plusieurs égards :

- un renouvellement sans précédent de l'Assemblée nationale ;
- un élan réformateur en début de législature illustré par le vote et l'entrée en vigueur des lois pour la confiance dans la vie politique¹, mais aussi par le lancement de groupes de travail porteurs de propositions de réforme d'ordre déontologique² ;
- une vie politique encore très marquée par la dernière campagne présidentielle et l'aspiration à plus d'éthique publique qu'elle a suscitée.

Ces facteurs sont à l'origine du nouvel élan déontologique à l'œuvre à l'Assemblée nationale.

¹ Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, *JORF* n°0217 du 16 septembre 2017.

² Décision du Bureau du 20 septembre 2017 créant 7 groupes de travail.

Créé en 2011, le Déontologue a vu son institution, ses missions et sa place au sein de l'Assemblée nationale profondément évoluer. En avril 2011, l'Assemblée nationale a pris des décisions audacieuses : celle d'édicter un code de déontologie des députés comprenant six grands principes (intérêt général, indépendance, objectivité, responsabilité, probité et exemplarité), ainsi que celle de confier à une institution indépendante la mission de veiller au respect de ces principes. L'évolution s'est toutefois faite en douceur. Un premier Déontologue a été nommé en juin 2011, en la personne du professeur Jean Gicquel, mais la réforme a été complètement mise en œuvre après les élections de 2012.

Le débat sur la déontologie en politique a alors connu un regain d'actualité. Le Président de la République, M. François Hollande, a confié à une commission présidée par M. Lionel Jospin, ancien Premier ministre, le soin de faire des propositions concourant à la « *renovation de la déontologie de la vie publique* » et englobant dans son champ de réflexion les règles applicables aux parlementaires³. Le scandale de l'« *affaire Cahuzac* » a accéléré le processus de réforme et a sensibilisé un peu plus les élus à l'exigence de transparence.

Deux lois, organique et ordinaire, du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ont ainsi permis de concrétiser certaines des propositions de la « Commission Jospin ». Ces textes ont affecté le dispositif mis en place par la décision du Bureau du 6 avril 2011, en créant une nouvelle autorité indépendante, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et en obligeant les parlementaires à lui communiquer, d'une part, une déclaration d'intérêts et d'activités⁴, dont elle était chargée d'assurer la publicité, et, d'autre part, une déclaration de situation patrimoniale, dont l'accès aux électeurs était garanti bien que limité à une consultation en préfecture.

Loin d'affaiblir la mission du Déontologue de l'Assemblée nationale, ces deux lois l'ont plutôt renforcée. Introduisant un nouvel article 4 *quater* dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 a en effet consacré dans la loi l'existence d'un organe de déontologie propre à chaque chambre et prévu sa consultation préalable sur les règles relatives à la prévention et au traitement des conflits d'intérêts édictées par le Bureau.

³ Le rapport de la commission présidée par Lionel Jospin intitulé « *Pour un renouveau démocratique* » a été remis au Président de la République le 9 novembre 2012.

⁴ La transmission des déclarations d'intérêts prévues en 2011 au Déontologue de l'Assemblée nationale fut supprimée par le Bureau le 27 janvier 2016.

Progressivement, le Déontologue a vu sa fonction s'affirmer. Adoptée en novembre 2014, la résolution du Président Claude Bartolone tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, a modifié le chapitre XIII relatif à la discipline et aux immunités, dont le titre a été complété pour y introduire la déontologie. Quatre nouveaux articles consacrés à la déontologie ont ainsi formalisé la mission confiée au Déontologue dans le Règlement de l'Assemblée nationale : articles 80-1 à 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale. La base juridique des missions et du rôle du Déontologue a ainsi été renforcée.

Par décision du Bureau du 27 janvier 2016, le code de déontologie des députés a par ailleurs été enrichi, sur proposition du précédent Déontologue, le professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien. Les obligations déclaratives en matière de dons et de voyages à l'invitation de tiers, qui figuraient initialement à l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011, ont été reprises à l'article 7 (1^o et 2^o) du code.

En revanche, la mission préalablement confiée au Déontologue en matière de harcèlement moral et sexuel par la décision du Bureau de 20 novembre 2013 n'a pas été formalisée dans le code de déontologie des députés à l'occasion de sa modification en 2016.

Les lois pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017 ont, en dernier lieu, profondément fait évoluer les missions du Déontologue de l'Assemblée nationale, comme celles du comité de déontologie du Sénat.

La loi n^o 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique étend et définit en effet certaines des missions de cet organe.

Il doit être consulté sur « *les règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels peuvent se trouver des parlementaires* » et peut être saisi par les parlementaires lorsque se posent à eux des questions de conflits d'intérêts⁵. Il doit être également consulté sur le régime de prise en charge des frais de mandat par les Assemblées ainsi que sur la liste des frais éligibles et doit s'assurer que « *les dépenses donnant lieu aux prises en charge directe, remboursements et avances (...) correspondent à des frais de mandat* »⁶. La loi a en effet supprimé l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) des parlementaires et prévoit que dorénavant les parlementaires seront « *défrayés sous la forme d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur présentation de justificatifs ou du versement d'une avance par l'assemblée dont ils sont membres, dans la limite des plafonds déterminés par le bureau* »⁷.

⁵ Article 3 de la loi n^o 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique modifiant l'article 4 *quater* de l'ordonnance n^o 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

⁶ Article 20 de la loi préc., modifiant l'article 4 *sexies* de l'ordonnance préc.

⁷ *Ibid.*

La loi du 15 septembre 2017 met par ailleurs en place un dispositif déclaratif auprès de l'organe chargé de la déontologie pour les parlementaires qui emploient comme collaborateur un membre de leur famille – lorsque cet emploi n'entre pas dans le champ des interdictions d'emplois familiaux prévues par la loi – ou un membre de la famille d'un autre parlementaire⁸.

Enfin, la loi organique n° 2017-1338 pour la confiance dans la vie politique prévoit que l'organe chargé de la déontologie parlementaire à l'Assemblée nationale reçoit une copie des attestations fiscales transmises à chaque député par l'administration fiscale constatant « *s'il a satisfait ou non (...) aux obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable* » à la date de son entrée en fonction⁹.

En quelques années, la physionomie de la déontologie parlementaire a donc profondément évolué. De conseiller des députés s'interrogeant sur leur propre situation¹⁰, le Déontologue devient, sans perdre pour autant cette fonction centrale et primordiale, une autorité de contrôle. S'il ne dispose ni de véritables pouvoirs d'enquête ni d'un pouvoir de sanction, le Déontologue « *peut demander communication (...) d'un document nécessaire à l'exercice de ses missions* »¹¹.

Les évolutions d'ordre déontologique initiées par les lois pour la confiance dans la vie politique modifient substantiellement les règles applicables au sein des assemblées parlementaires avec pour objectif de mettre fin ou d'encadrer certaines pratiques ayant donné lieu à des dysfonctionnements ou des dérives dont tous les parlementaires, voire tous les élus, pâtissent. La Déontologue a été pleinement associée à la mise en œuvre de ces réformes à l'Assemblée nationale : à l'autonome 2017, elle a ainsi été consultée à plusieurs reprises sur les modalités de prises en charge des frais de mandat et du contrôle de leur utilisation ; au printemps 2018, elle a rédigé un rapport sur les moyens d'améliorer la prévention et la lutte contre les conflits d'intérêts ; elle a par ailleurs eu à formuler des propositions de règles déontologiques pour les collaborateurs de députés. Ses avis et ses rapports contribuent ainsi à la réflexion sur l'évolution des règles déontologiques applicables à l'Assemblée nationale.

⁸ Article 14 de la loi préc.

⁹ Article 4 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

¹⁰ Le professeur J. Gicquel, premier Déontologue, présentait sa fonction comme celle d'un « conseiller au service des députés », in *Rapport du Déontologue au Bureau de l'Assemblée nationale*, 22 février 2012.

¹¹ Article 4 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, issu de l'article 4 de la loi n° 2017-1339 préc. : « *Le bureau de chaque assemblée définit les conditions dans lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire peut demander communication, aux membres de l'assemblée concernée, d'un document nécessaire à l'exercice de ses missions* ».

L'accroissement des missions du Déontologue s'est accompagné d'une sensibilité accrue des parlementaires aux questions déontologiques, reflet de l'importance grandissante des exigences éthiques dans le débat public, dans un contexte marqué par le besoin de renouer le lien de confiance entre les citoyens et leurs représentants.

Se développe à l'Assemblée nationale une « culture déontologique » sans précédent. La plupart des députés ont acquis un « réflexe déontologique », qu'ils soient nouveau ou ancien député, qu'ils aient ou non exercé d'autres mandats électifs. Le nombre de consultations de la Déontologue témoigne du développement progressif de ce réflexe déontologique. Après un peu plus d'un an d'exercice de sa mission, elle ne peut que constater un changement d'échelle dans l'activité du déontologue par rapport aux législatures antérieures.

Pour faire face tant à l'accroissement de ses missions qu'à l'augmentation du nombre de consultations des parlementaires, il est apparu nécessaire d'augmenter le temps de présence du Déontologue à l'Assemblée nationale et de lui donner plus de moyens pour l'exercer. C'est la raison pour laquelle la Déontologue est présente à l'Assemblée nationale trois jours par semaine, soit environ deux fois plus que ses prédécesseurs, et que son équipe est à ce jour plus étoffée que lors de sa prise de fonction.

Les précédents déontologues ont œuvré à faire naître cette culture déontologique. Il a fallu pour eux faire connaître l'institution qu'ils incarnaient auprès des députés et de leurs collaborateurs et en rappeler régulièrement l'existence et la fonction. Aujourd'hui, l'organe de déontologie parlementaire fait incontestablement partie du paysage institutionnel.

L'acculturation des députés aux exigences déontologiques n'est toutefois pas arrivée à son terme. Il reste nécessaire de faire preuve de pédagogie pour expliciter l'intérêt comme la portée de certaines règles déontologiques et ainsi contribuer à leur acceptation et leur assimilation.

Le premier Déontologue, Jean Gicquel, résumait la mission du Déontologue en ces termes : « *Servir la représentation nationale en la protégeant contre elle-même, de l'antiparlementarisme diffus, sinon du populisme ambiant* ». Cette présentation est toujours vraie : la transparence et les règles déontologiques, comme l'institution d'un Déontologue, ont vocation à les protéger d'éventuelles mises en cause inutiles et, parfois, à les protéger contre eux-mêmes, non que les parlementaires manqueraient naturellement d'éthique, mais parce qu'il est parfois utile, notamment en matière de conflit d'intérêts, de prendre du recul sur sa propre situation et de se placer comme observateur extérieur à soi-même.

Le recours au Déontologue aide ou permet aux députés de porter ce regard extérieur sur leur situation pour en mesurer les risques et apprécier la portée concrète des règles déontologiques, énoncées en termes généraux.

La Déontologue souhaite ensuite rappeler que sa mission consiste à appliquer des règles juridiques et déontologiques édictées soit dans la loi, soit dans des décisions issues du Bureau de l'Assemblée nationale. Si la déontologie est parfois assimilée à du « droit souple » ou du « droit mou », il n'en demeure pas moins que les recommandations de la Déontologue sont toujours fondées sur des dispositions ayant une force normative. Il ne s'agit en aucun cas pour elle de porter un jugement de valeur, d'ordre politique ou moral, sur le comportement des députés. Il s'agit plutôt de les conseiller ou de les mettre en garde pour donner pleine effectivité aux règles déontologiques qui leur sont applicables et de veiller à leur respect.

La Déontologue tient enfin à rappeler qu'en vertu de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, elle est tenue, avec les personnes qui l'assistent dans sa mission, « *au secret professionnel* » et qu'elle ne peut « *faire état d'aucune information recueillie dans l'exercice de [ses] fonctions* ». Cette exigence stricte contraint la Déontologue au silence, tant lorsqu'elle est interrogée par un député souhaitant savoir si elle s'est saisie d'une question qui ne le concerne pas personnellement que, plus fréquemment, lorsqu'elle est sollicitée par des citoyens, des associations ou des journalistes. Ce rapport public est l'occasion de préciser à ces derniers que la Déontologue ne peut, ni ne souhaite répondre à leurs questions que ce soit en son nom ou « *en off* » pour reprendre une expression communément usitée. Outre quelques rares entretiens d'ordre général qui permettent à la Déontologue de communiquer sur sa mission et les conditions d'exercice de celle-ci, les seuls moyens d'expression publique de la Déontologue sont ses rapports, notamment son rapport annuel. Afin de respecter l'exigence de confidentialité, les questions soumises à la Déontologue et les cas qu'elle a eu à traiter sont présentés, dans le présent rapport, en veillant à l'anonymat des députés, sauf lorsque la situation du député a été rendue publique soit par lui, soit par une décision du Bureau de l'Assemblée nationale ou d'un juge.

Parce que la prise en compte des exigences déontologiques à l'Assemblée nationale est en pleine mutation et qu'elle n'est pas encore arrivée à maturité, ce rapport comporte un certain nombre de propositions de réformes visant à assurer la pleine application des lois pour la confiance de la vie politique et à améliorer l'effectivité des règles déontologiques pour prémunir les députés d'éventuelles mises en cause.

Première partie :

L'institution chargée de la déontologie parlementaire au cœur des réformes

I. – La réforme des frais de mandat

La réforme des frais de mandat a été le premier sujet majeur dont a eu à connaître la Déontologue. Celle-ci a eu à se prononcer sur les conséquences très attendues de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique en tant qu'elle supprime l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) et prévoit la justification et le contrôle des frais de mandats des parlementaires.

A – La nécessaire réforme de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)

Sous les précédentes législatures et jusqu'au 31 décembre 2017, les parlementaires ont bénéficié de l'IRFM dont le montant, fixé par le Bureau de chaque assemblée, s'élevait en 2017 à 5 372,80 euros nets par mois pour les députés et à 6 109,89 euros nets par mois pour les sénateurs. L'utilisation de cette indemnité a connu un encadrement progressif qu'il convenait de poursuivre.

1. Un mouvement amorcé sous la XIV^e législature

a) Une indemnité peu encadrée jusqu'en 2015

Instituée sous cette appellation à l'Assemblée nationale par un arrêté de Bureau du 23 avril 1997, l'IRFM était destinée à couvrir l'ensemble des frais afférents à l'exercice du mandat de député qui n'étaient pas pris en charge directement ou remboursés par l'Assemblée nationale ainsi que le coût lié à l'emploi de collaborateurs, en cas de dépassement de l'enveloppe de crédits allouée spécialement à cet usage.

L'IRFM était soumise à la contribution sociale généralisée (CSG) ainsi qu'à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), mais elle était exclue de l'assiette de l'impôt sur le revenu et « *réputée toujours utilisée conformément* », en vertu du 1^o de l'article 81 du code général des impôts, ce qui la

rendait incontrôlable par l'administration fiscale. Son utilisation était laissée à la libre appréciation des parlementaires.

Avant la XIV^e législature, il n'existait pas de dispositions particulières relatives à l'utilisation de l'IRFM et aucun contrôle de son utilisation n'était prévu. L'IRFM a été considérée parfois comme un complément de revenu, dans un contexte où il paraissait difficile d'augmenter l'indemnité parlementaire. Certaines pratiques ont ainsi pu être déplorées. Dans son 15^e rapport, la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP) avait constaté que « *s'agissant des parlementaires en fin de mandat, (...) le montant de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) contribue, pour la durée d'un mandat, à un enrichissement oscillant entre 1 400 € et 200 000 €* »¹².

b) Les réformes opérées par les assemblées

Les modalités d'utilisation de l'IRFM ont fait l'objet d'un encadrement progressif sous la XIV^e législature. L'Assemblée nationale a été la première des deux chambres à les préciser.

Les premières mesures prises par son Bureau, en octobre 2012, ont consisté à réduire de 10 % le montant de l'IRFM, afin de réaffecter les sommes économisées à l'amélioration de la situation des collaborateurs parlementaires, et à interdire la possibilité de transférer tout ou partie du « crédit collaborateur » vers l'IRFM.

Le Président Claude Bartolone a par ailleurs chargé Mme Noëlle Lenoir, alors Déontologue de l'Assemblée nationale, de réfléchir aux conditions d'utilisation de l'IRFM. Dans son rapport, celle-ci ne jugeait pas souhaitable de s'orienter vers un système de remboursement sur note de frais à la britannique, considérant qu'il était trop coûteux et qu'il réduirait excessivement la liberté du parlementaire. Elle rejetait également l'établissement d'une liste de dépenses éligibles à l'IRFM, craignant que celle-ci ne puisse être exhaustive et condamnée à une rapide obsolescence. Elle préconisait en revanche la définition par le Bureau de principes d'utilisation de l'IRFM, découlant de son caractère d'indemnité de frais de mandat : nécessité d'un lien direct entre les dépenses prises en charge et l'exercice du mandat de député, versement de l'IRFM sur un compte dédié, restitution du solde restant d'IRFM en fin de législature, interdiction de bénéficier d'une déduction fiscale pour les paiements effectués avec l'IRFM. Elle proposait par ailleurs que le Déontologue puisse être consulté par les députés sur la nature des dépenses pouvant être prises en charge et que celui-ci élabore « une jurisprudence » pour préciser les conditions

¹² Commission pour la transparence financière de la vie politique, *Quinzième rapport annuel*, Journal Officiel de la République française, n° 21 du 25 janvier 2012, p. 1415-1416.

d'application concrète des principes d'utilisation de l'IRFM¹³. Enfin, Mme Lenoir envisageait une procédure en cas de manquement aux principes d'utilisation de l'IRFM, conduite à l'initiative du Bureau ou du Déontologue et pouvant conduire à la restitution par le député de la somme controversée¹⁴.

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 pour la transparence de la vie publique a marqué une étape supplémentaire dans la clarification des règles d'utilisation de l'IRFM. Elle a en effet introduit un article L. 52-8-1 dans le code électoral interdisant à un candidat d'« *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* ». La loi a ainsi repris une interdiction formulée par le Conseil constitutionnel en 2013, sur le fondement de l'article L. 52-8 du code électoral prohibant les dons des personnes morales à l'exception des partis politiques. Le Conseil, après avoir rappelé que l'IRFM avait seulement vocation « *à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat* », avait jugé qu'elle ne pouvait être en conséquence affectée au financement d'une campagne électorale. Il avait indiqué que le maintien de cette pratique pour l'avenir, « *pourrait caractériser la méconnaissance d'une obligation substantielle dont le candidat ne pouvait méconnaître la portée l'exposant ainsi au prononcé d'une inéligibilité* »¹⁵.

C'est au printemps 2015 que les assemblées ont franchi un pas décisif dans la clarification des règles d'utilisation de l'IRFM. Dans sa réunion du 15 février 2015, le Bureau de l'Assemblée nationale a confirmé le principe du versement de l'IRFM sur un compte dédié, défini cinq grandes catégories de dépenses éligibles (frais liés à la permanence et à l'hébergement du député, frais de transport du député et de ses collaborateurs, frais de communication, frais de représentation et de réception et des frais de formation du député et de ses collaborateurs), interdit l'acquisition d'un bien immobilier avec l'indemnité, mis en place une procédure de déclaration sur l'honneur attestant de son bon emploi à la fin de chaque année civile ainsi qu'un dispositif en cas de manquement à ses règles d'utilisation. Le Bureau a également prévu que le Président pourrait saisir le Déontologue d'une demande d'éclaircissement concernant l'utilisation par un député de son IRFM en vue de lui en faire un rapport et saisir, le cas échéant, le Bureau afin qu'il prenne les mesures appropriées.

Ces règles ont été codifiées à l'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau. En outre, le principe selon lequel le montant non utilisé de l'IRFM devrait être reversé par chaque député à la fin de son mandat a été inscrit dans le

¹³ Mme Noëlle Lenoir a été saisie de 16 questions sur l'usage de l'IRFM entre les mois de novembre 2012 et d'avril 2017.

¹⁴ *Rapport annuel du 20 novembre 2013 remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale*, p. 53 et s. et p. 93.

¹⁵ Cf. Cons. Const. n° 2013-4793 AN du 1^{er} mars 2013, *Yvelines (6^e circ.)* ; n° 2013-4795 AN du 1^{er} mars 2013, *Bouches-du-Rhône (4^e circ.)* et n° 2013-26 ELEC du 11 juillet 2013, *Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2013*.

Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale, ce reversement ayant été réclamé à la fin de la précédente législature par simple lettre des Questeurs.

En octobre 2015, le Bureau de l'Assemblée nationale a enfin interdit le versement du surplus du crédit collaborateur vers l'IRFM.

Le Déontologue de l'Assemblée nationale, qui avait été étroitement associé à l'élaboration de la nouvelle réglementation, a été chargé, conjointement avec les Questeurs, de répondre aux questions des députés. Compte tenu du caractère générique des cinq grandes catégories de dépenses autorisées, un certain nombre de questionnements sont en effet apparus¹⁶.

De façon presque concomitante, le Bureau du Sénat a également décidé, en mars et en avril 2015, d'instaurer des règles similaires pour encadrer l'utilisation de l'IRFM.

2. La nécessité de poursuivre le mouvement entrepris

La réforme, par les assemblées, de l'IRFM qui ne prévoyait pas de véritable mécanisme de contrôle de son usage, n'a pas suffi à faire disparaître la suspicion qui l'entourait.

Dans son rapport d'activité pour l'année 2016, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a, à cet égard, constaté lors de l'examen des déclarations de patrimoine de fin de fonctions des parlementaires, à l'instar de la Commission pour la transparence financière de la vie politique pour 2011, « *que cette indemnité devait régulièrement être prise en compte pour expliquer les variations de la situation patrimoniale des parlementaires* ». Outre le financement de biens immobiliers, interdit seulement en fin de législature, cette indemnité a pu « *être investie dans des instruments financiers (placement de la totalité de l'IRFM sur des SICAV qui demeurent dans le patrimoine du parlementaire à l'issue de son mandat), servir à régler des dépenses sans lien avec le mandat, comme des vacances personnelles, ou simplement être directement versée sur des comptes personnels, sans qu'il soit possible de distinguer dans quelle mesure elle a contribué à l'enrichissement de l'intéressé* »¹⁷.

Le mouvement de réforme devait donc se poursuivre ; le groupe de travail créé en février 2017 par le Président de l'Assemblée nationale avait d'ailleurs pour mission de réfléchir aux règles d'utilisation de l'IRFM, en s'inspirant des meilleures pratiques en vigueur dans les Parlements étrangers. La réforme de l'IRFM a fait partie des thèmes de la campagne présidentielle ; plusieurs options ont

¹⁶ M. Ferdinand Mèlin-Soucramanien a été saisi de 47 demandes relatives à l'emploi de l'IRFM entre le 1^{er} mars 2015, date d'entrée en vigueur de l'arrêté du Bureau du 18 février 2015, et le 13 juin 2017.

¹⁷ Rapport d'activité 2016, p. 63, avril 2017.

été alors avancées puis envisagées au stade de la discussion de la loi pour la confiance dans la vie politique.

B – Le système instauré par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique

L'étude d'impact du projet de loi ordinaire pour la confiance dans la vie politique déposé sur le Bureau du Sénat le 14 juin 2017 envisageait trois options¹⁸ : la transparence intégrale sur l'utilisation de l'IRFM avec un maintien du modèle forfaitaire, la création d'une autorité indépendante pour gérer les indemnités des parlementaires sur le modèle de l'*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA) britannique et la suppression du modèle forfaitaire pour un système de remboursement des frais réels sur présentation de justificatifs. Elle écartait la première, la jugeant difficilement conciliable avec le droit au respect de la vie privée ainsi que la deuxième, au motif qu'elle aurait porté « *une atteinte manifestement excessive à la séparation des pouvoirs et à l'autonomie financière des assemblées qui en découle* ».

Le projet de loi proposait de mettre fin au système de l'IRFM en créant un nouvel article, au sein de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en vertu duquel il reviendrait à chaque assemblée de définir elle-même le plafond et les règles suivant lesquelles chaque parlementaire se verrait désormais rembourser ses frais de mandat, sur présentation des justificatifs correspondants.

Comme l'a souligné Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice, devant les deux chambres, le Gouvernement souhaitait poser ainsi le principe « *de la vérification sur présentation de justificatifs de la réalité de l'exposition des frais* », cette nouvelle façon de procéder devant contribuer à renforcer le « *choc de confiance [et l'] exigence éthique* » propres à restaurer la confiance entre les citoyens et leurs représentants¹⁹.

À l'issue de l'examen par les deux assemblées, le dispositif retenu, codifié dans un nouvel article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, s'écarte sensiblement du projet initial.

¹⁸ L'option de la fiscalisation de l'IRFM avec abattement forfaitaire pour frais professionnels ou un système de déductibilité des frais réels avec un contrôle de l'administration fiscale évoquée pendant la campagne présidentielle n'était pas envisagée.

¹⁹ Cf. respectivement séance du 12 juillet 2017 au Sénat et deuxième séance du 27 juillet 2017 à l'Assemblée nationale.

1. *Le maintien de trois modalités possibles de prise en charge*

À l'initiative de président de la commission des lois du Sénat, M. Philippe Bas, qui faisait valoir que le dispositif proposé par le Gouvernement risquait d'entraver excessivement l'exercice du mandat parlementaire en obligeant ceux-ci à faire systématiquement l'avance des frais et risquait d'entraîner trop de coûts de gestion, le projet de loi a été modifié.

Le dispositif finalement retenu laisse le choix au Bureau²⁰ de chaque assemblée de prévoir trois possibilités de défraiement des parlementaires, en fonction de la nature des frais et dans la limite de plafonds qu'il détermine :

- une prise en charge directe par l'assemblée ;
- un remboursement sur présentation des justificatifs ;
- le versement d'une avance.

Les trois formes de prise en charge des frais de mandat sont expressément mentionnées, sans hiérarchie²¹. En outre, la loi a prévu que chacun de ces trois modes de défraiement serait exonéré d'impôt sur le revenu en application du 1° de l'article 81 du code général des impôts. Ils bénéficient d'une présomption irréfragable d'utilisation conforme à leur objet et ne peuvent pas faire l'objet de contrôle de la part de l'administration fiscale²².

2. *L'exigence d'un contrôle effectué par l'organe chargé de la déontologie*

À l'initiative des deux assemblées, « l'organe chargé de la déontologie parlementaire » a été associé très directement à la réforme des frais de mandat. Il intervient dorénavant en amont à titre consultatif et en aval dans le cadre du contrôle de l'utilisation des frais de mandat.

Sur proposition du président de la commission des lois du Sénat, il s'est vu confier un rôle consultatif pour la définition par le bureau de chaque assemblée de la nouvelle réglementation relative aux frais de mandat, afin d'apporter « une

²⁰ La référence au Bureau a été substituée à celle de l'Assemblée par le Sénat qui a estimé qu'une référence à l'Assemblée induisait que les modalités de prise en charge des frais figurent dans le Règlement des assemblées.

²¹ Rapport n°s 105 et 106 de Mme Yaël Braun-Pivet fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 98) et sur le projet de loi organique (n° 99) adoptés par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, pour la régulation de la vie publique, 20 juillet 2017.

²² Les parlementaires bénéficient de la déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels. Ils peuvent y renoncer pour demander la prise en compte de l'ensemble des frais inhérents à l'exercice de leur mandat pour leur montant réel et justifié. Dans cette hypothèse, il convient qu'ils ajoutent à leur revenu les défraiements dont ils bénéficient.

garantie supplémentaire en vue d'une définition adaptée des conditions de prise en charge des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire »²³.

À la suite d'un amendement de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente et rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale, un droit de regard de l'organe chargé de la Déontologie sur les dépenses a été institué, le Bureau de chaque assemblée devant définir les modalités suivant lesquelles cet organe « *contrôle[rait] que les dépenses donnant lieu aux prises en charge, remboursements et avances (...) correspondent à des frais de mandat »²⁴.*

Cette disposition constitue la principale innovation du texte. Elle postule que les dépenses des parlementaires doivent pouvoir être justifiées, quelle que soit la modalité de prise en charge retenue, et affirme clairement l'existence d'un contrôle dont l'objectif est de s'assurer que les dépenses prises en charge par l'Assemblée nationale peuvent effectivement être qualifiées de « *frais de mandat* » et ne poursuivent pas d'autres finalités que l'exercice du mandat parlementaire.

C – Les modalités de mise en œuvre à l'Assemblée nationale

Le nouvel article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires a prévu que : « *Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, définit le régime de prise en charge des frais de mandat et arrête la liste des frais éligibles* ».

La Déontologue a rendu cinq avis dans le cadre de ces dispositions :

– trois entre octobre et novembre 2017 dans le cadre de l'élaboration de l'arrêté du Bureau n°12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandats des députés, qui décrit le dispositif général de prise en charge des frais et institue une avance mensuelle de frais de mandat (AFM) se substituant à l'IRFM ;

– un en février 2018 sur la création d'une nouvelle dotation pour l'hébergement des députés ;

– un en novembre 2018 lors de la révision de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017.

²³ Rapport de Philippe Bas, n° 607 du 4 juillet 2017, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi organique (procédure accélérée) rétablissant la confiance dans l'action publique, et sur le projet de loi (procédure accélérée) rétablissant la confiance dans l'action publique, p. 83.

²⁴ Rapport Yaël Braun-Pivet préc. p. 213 à 218.

1. L'association de la Déontologue à l'élaboration de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017

a) L'élaboration du projet

La loi pour la confiance dans la vie politique avait prévu que la réforme des frais de mandat et la suppression de l'IRFM devaient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2018, ce qui impliquait que le Bureau de chacune des assemblées choisisse avant cette date ses modalités de prise en charge des frais et définisse les dépenses éligibles. La consultation de la Déontologue s'est donc faite dans des délais très contraints, qui ne lui ont pas laissé suffisamment de temps pour échanger avec les autorités politiques.

Le Collège des Questeurs a été chargé de faire des propositions au Bureau. Il a tout d'abord établi une liste de frais éligibles, au cours de ses réunions des 5 et 12 octobre 2017. À cette fin, il s'est fondé sur les cinq grandes catégories de frais imputables sur l'AFM, qui figuraient à l'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau, et les a développées et complétées, en s'inspirant des instructions fiscales concernant la déduction des frais professionnels et des règles mises en œuvre dans certains parlements étrangers.

Le projet de liste des frais éligibles a été soumis pour avis aux présidents des groupes politiques ainsi qu'à la présidente et au rapporteur du groupe de travail sur le statut et les moyens des députés le 17 octobre, puis à la Déontologue le 23 octobre, afin qu'elle se prononce avant le 30 octobre, dans la perspective de son examen par le Bureau le 8 novembre.

La Déontologue a rendu son premier avis le 30 octobre et l'a présenté au Collège des Questeurs le 2 novembre. L'essentiel de ses propositions de modifications de la liste des frais éligibles ont été intégrées dans le projet soumis au Bureau le 8 novembre, qui comportait également les orientations arrêtées par les Questeurs sur les modalités de prise en charge des frais et de leur contrôle.

Le 9 novembre le Collège des Questeurs s'est réuni pour adapter son projet en fonction des délibérations du Bureau. Le 15 novembre, il a saisi la Déontologue sur les orientations arrêtées pour les modalités de prise en charge des frais de mandat et leur contrôle. La Déontologue a rendu son avis le 20 novembre.

Le 21 novembre, une réunion a été organisée afin que les présidents de groupe fassent part de leurs observations au Président de l'Assemblée nationale et aux Questeurs.

Le 23 novembre, le Collège des Questeurs a arrêté un nouveau projet, en tenant compte des observations faites par les présidents de groupe et, dans une bien moindre mesure, de l'avis de la Déontologue.

La Déontologue a été saisie de ce nouveau projet le 23 novembre et a rendu son avis le 28 du même mois, afin que le Bureau puisse statuer sur le texte le lendemain. Elle est venue présenter cet avis devant le Bureau, avant que celui-ci n'adopte le texte de l'arrêté. Une fois adopté, l'arrêté a fait l'objet d'une publication sur le site de l'Assemblée nationale ; en revanche, les avis de la Déontologue n'ont pas été rendus publics. Son dernier avis a fait l'objet de fuites dans la presse, ce qu'elle ne peut que regretter au regard des conditions dans lesquelles publicité a été donnée à son avis. Il eut été préférable en effet soit que, en tant que documents de travail internes à l'Assemblée, aucun de ses avis ne soit rendu public, soit que tous le soient dans la mesure où ils forment un ensemble homogène reflétant les positions de la Déontologue et les évolutions du projet d'arrêté. Une telle publicité aurait permis d'éviter que la publication par voie de presse de son seul dernier avis n'apparaisse comme une critique *a posteriori* de l'arrêté du Bureau portant réforme des frais de mandat, alors que les avis précédents de la Déontologue avaient été assez largement pris en compte.

Le Sénat a mené sa réforme de façon concomitante. À la suite de trois saisines du Président Gérard Larcher, son Comité de déontologie parlementaire a rendu un avis le 27 novembre 2017²⁵ portant à la fois sur la liste des frais éligibles au titre des frais de mandat et sur les modalités de contrôle appelées à s'appliquer aux sénateurs. Le Sénat a décidé de publier l'ensemble des textes relatifs à la prise en charge des frais de mandat ainsi que l'intégralité de l'avis du Comité de déontologie.

b) Le dispositif retenu de l'arrêté du 29 novembre 2017 et l'institution d'une allocation mensuelle de frais de mandat (AFM)

Le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté le 29 novembre 2017 l'arrêté n°12/XV relatif aux frais de mandat des députés. La liste des dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'Assemblée nationale, selon les différentes modalités retenues, est précédée d'un préambule qui détermine la finalité de la réforme : celle-ci « *n'a pas pour objet d'entraver ni d'amoindrir la liberté des députés d'exercer leur mandat en toute indépendance. Elle a pour objectif, en listant les frais éligibles et en instaurant des mécanismes de justification et de contrôle de la dépense des députés, de participer à la restauration de la confiance entre les citoyens et leurs élus* ».

²⁵ Avis n° CDP/2017-1 du comité de déontologie parlementaire du Sénat.

- *Le maintien de trois modalités de prise en charge et la création de l'AFM*

- *Le cumul des trois modalités de prise en charge*

Comme le permet la loi pour la confiance dans la vie politique, l'arrêté conserve les trois modalités de défraiement qui existaient auparavant : prise en charge directe par l'Assemblée nationale, remboursement sur justificatifs et versement d'une avance (articles 1^{er} et 2). Il précise que les montants et plafonds des frais de mandat pris en charge directement par l'Assemblée nationale ou remboursés sur justificatifs sont déterminés par le Collège des Questeurs, sous réserve des dispositions du Règlement budgétaire, comptable et financier.

Par ailleurs, l'arrêté substitue à l'IRFM une autre avance versée mensuellement, l'AFM. Son montant a été fixé au 1^{er} janvier 2018, à 5 373 euros, soit le montant net de l'IRFM, déduction faite de la CSG et de la CRDS, auxquelles l'AFM n'est pas assujettie. Il est prévu que ce montant soit revalorisé en fonction de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique (article 2).

Dans la mesure où la loi du 15 septembre 2017 a autorisé les trois modalités de défraiement retenues par le Bureau, la Déontologue a considéré, dans son avis du 20 novembre 2017, qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur les considérations pratiques, budgétaires, administratives et politiques qui guidaient ses choix. Le remboursement sur factures ou la prise en charge directe facilite certainement le contrôle en amont, mais représente un certain nombre de contraintes lourdes qui peuvent justifier le recours à l'avance. La Déontologue a rappelé que l'apport essentiel de la loi résidait dans l'établissement d'un contrôle obligatoire, lequel postule que les dépenses puissent être justifiées, quelle que soit la modalité de prise en charge retenue. Dans ces conditions, elle a estimé que le choix du Bureau de maintenir, selon « *les règles et plafonds actuels* », « *les modalités en vigueur de prise en charge directe ou d'avance spécifique de certains frais de mandat* » n'appelait pas d'observation de sa part, de même que la volonté d'instituer une avance mensuelle d'un montant comparable à celui de l'IRFM.

Il convient de souligner que le Sénat ne s'est pas engagé sur la même voie que l'Assemblée nationale. Il a en effet supprimé les remboursements de frais sur justificatifs et a adopté un « système dual », dans lequel une partie limitée des frais de mandat fait l'objet d'une prise en charge directe (dépenses de transport et d'affranchissement notamment) et l'essentiel est couvert par des avances forfaitaires : une « *avance générale de frais de mandat* », qui correspond à l'AFM de l'Assemblée nationale et trois avances spécifiques, pour l'hébergement parisien, pour les frais de représentation et pour l'équipement informatique. Le système est de ce fait beaucoup plus simple.

– Les caractéristiques de l’AFM

L’arrêté prévoit que l’AFM, à l’instar de l’IRFM, doit être versée sur un compte bancaire ou postal spécifique. Le solde non consommé doit être reversé au budget de l’Assemblée nationale en fin de mandat et non chaque année ou chaque mois, comme cela a pu être envisagé au stade de l’élaboration du nouveau dispositif de prise en charge des frais de mandat. Ainsi, tout député doit, dans un délai de quatre mois à compter de la cessation de son mandat, tenant à la fin de la législature ou à une autre raison, communiquer à la Déontologue le montant d’AFM qu’il n’a pas consommé au cours de son mandat et le reverser à l’Assemblée nationale.

Il est intéressant de souligner que contrairement à l’Assemblée, le Sénat a prévu de procéder à l’apurement des avances perçues par le sénateur chaque année, consistant à reprendre sur le versement des avances futures le montant non utilisé des avances passées²⁶. Le versement de l’avance de frais de mandat est donc ajusté d’une année sur l’autre en fonction du solde de l’exercice précédent.

• Les dépenses éligibles

L’arrêté 29 novembre 2017 du Bureau fixe, dans son article 1^{er}, la liste des dépenses éligibles à un défraiement, en précisant pour chacune leurs modalités de prise en charge. Après avoir énoncé les « *Principes généraux* » applicables à l’ensemble des frais de mandat (A. de l’article 1^{er}), l’arrêté écarte des « *Dépenses insusceptibles d’être prises en charge au titre des frais de mandat* » (B. de l’article 1^{er}) et établit la liste des dépenses autorisées (C. de l’article 1^{er}).

– Les principes généraux

Dans un souci pédagogique, la Déontologue a souhaité, dans son avis du 30 octobre 2017, que la liste des frais éligibles soit précédée d’un « préambule », exposant tout à la fois l’esprit de la réforme et les principes généraux de la prise en charge des frais de mandat par l’Assemblée nationale. Dans la mesure où la liste des dépenses éligibles laisserait, malgré les efforts de précision, inévitablement place à une interprétation, la Déontologue a considéré que ce « préambule » permettrait aux députés de mieux identifier les lignes directrices et de mieux comprendre, et donc accepter, la réforme et sa mise en œuvre. La Déontologue avait proposé que cinq principes généraux soient énoncés ; le Bureau n’en a finalement retenu que quatre parmi ceux proposés par la Déontologue et ajouté trois règles générales.

²⁶ Les avances dues pour l’exercice sont ouvertes pour les montants prévus mais elles ne sont versées en revanche qu’après avoir réalisé la compensation entre les avances dues et les avances reprises.

Le premier principe général relève de l'évidence dans son énonciation même si son appréciation est parfois délicate : **les frais éligibles doivent avoir un lien direct avec l'exercice du mandat de député et de son indissociable activité politique**. L'exigence d'un tel lien permet de reconnaître un « *frais de mandat* » comme a pu le préciser le Conseil constitutionnel à propos de l'IRFM, dans deux décisions du 1^{er} mars 2013²⁷ : l'IRFM est « *destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député* ». À l'initiative de la Déontologue, l'arrêté précise que les frais de mandat doivent être en lien direct non seulement avec la « *qualité* » de député mais également avec son activité. Ainsi, une dépense qui serait la simple conséquence de l'élection n'est pas en tant que telle une dépense éligible à un défraiement, si elle n'a pas de lien direct avec l'exercice du mandat. À titre d'exemple, les dépenses occasionnées par une action en justice dans le cadre d'un contentieux électoral opposant le député élu à son adversaire politique ne sont pas directement liées à l'activité du député dans le cadre de son mandat et n'ont pas vocation à être prises en charge par l'Assemblée nationale. L'exigence d'un lien direct avec l'exercice du mandat justifie également que les dépenses ayant vocation à satisfaire les besoins d'une association implantée localement ou d'une collectivité territoriale n'entrent pas dans les frais éligibles.

Le Bureau a ajouté la précision selon laquelle les frais de mandat devaient être en lien direct avec l'exercice du mandat et de son indissociable activité politique, mention qui ne paraissait pas utile à la Déontologue qui la jugeait source de confusion et susceptible d'induire en erreur les députés notamment au regard des règles strictes de financement des partis politiques et des campagnes électorales.

L'arrêté du 29 novembre 2017 énonce en outre que « ***la prise en charge des frais de mandat par l'Assemblée nationale ne peut en aucun cas poursuivre pour objectif l'augmentation du patrimoine personnel du député, de ses proches ou de ses collaborateurs*** ». C'est ce principe qui avait conduit à interdire en 2015 la possibilité d'acquérir un bien immobilier avec l'IRFM. Il s'est agi de lui donner une portée générale au-delà des acquisitions immobilières.

Le principe, proposé par la Déontologue, selon lequel « ***Les frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale doivent avoir un caractère raisonnable*** », a fait l'objet de beaucoup de discussions. L'affirmation du caractère raisonnable de la dépense est la contrepartie de l'absence de plafond des dépenses susceptibles d'être prises en charge au titre de l'AFM ou remboursées sur présentation de justificatifs. La seule limite tient en effet à l'épuisement des ressources mises à la disposition des députés pour l'exercice de leur mandat. Toutefois, le caractère subjectif de ce principe est générateur d'inquiétudes. La Déontologue a indiqué qu'elle ne s'agissait nullement d'imposer de normes de comportement aux députés ou de s'immiscer dans la manière dont ils entendent

²⁷ Cons. const. n° 2013-4793 AN et n° 2013-4795 AN.

exercer leur mandat. Il s'agit uniquement pour elle d'éviter les erreurs manifestes d'appréciation, c'est-à-dire de couvrir des dépenses d'un montant tel qu'elles ne peuvent manifestement être qualifiées de frais de mandat. En définitive, le caractère raisonnable de la dépense renvoie au principe du lien entre la dépense et l'exercice du mandat parlementaire.

Conformément au souhait exprimé par la Déontologue, l'arrêté du 29 novembre 2017 précise que, **pour les dépenses qui présentent « un caractère mixte, relevant partiellement d'un usage privé ou professionnel et partiellement de l'exercice du mandat (...), les députés déterminent la part de leurs dépenses se rattachant à l'exercice de leur mandat ou de leur activité politique »**. En tant que principe général, cette règle s'applique à l'ensemble des frais de mandat et donc au-delà des cas dans lesquels l'arrêté a spécifiquement prévu des modalités de prises en charge d'une dépense mixte²⁸. De telles dépenses sont admises à condition qu'elles ne conduisent pas l'Assemblée nationale à supporter une charge supérieure à ce que nécessite l'exercice du mandat.

Tout en reconnaissant la spécificité de l'exercice du mandat parlementaire, la Déontologue avait également préconisé que la liste des frais éligibles s'inspire autant que possible du régime de droit commun applicable aux frais professionnels. Toutefois, le Bureau n'a pas souhaité retenir ce principe.

En revanche, il a ajouté trois principes ou règles d'application générale. Le principe selon lequel « *chaque député représente la Nation tout entière et doit pouvoir, à ce titre et sous ce mandat, se rendre à tout moment, à tout endroit du territoire national et à l'étranger* ». Cette affirmation qui rappelle un principe général de nature constitutionnelle et en déduit la libre circulation des députés n'appelait de la part de la Déontologue aucune remarque particulière. Le Bureau a souhaité par ailleurs préciser la finalité de la réglementation des frais de mandat : « *l'objectif général poursuivi par l'établissement de cette liste de frais éligibles est, dans le souci impérieux de contrôler l'utilisation des deniers publics, de distinguer les frais liés au mandat parlementaire et à l'activité politique de ceux qui ne le sont pas* ». Enfin, a été posée la règle de révision « *par le Bureau, autant que nécessaire et au plus tard un an après son adoption par le Bureau* » de la liste des frais de mandat.

- Les dépenses insusceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat

Dans un effort de pédagogie, l'arrêté donne une liste des dépenses insusceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat. Il en distingue quatre catégories. Deux d'entre elles reprennent directement les « *Principes généraux* »

²⁸ Il s'agit notamment de l'utilisation d'un véhicule à des fins à la fois personnel ou professionnel et dans le cadre du mandat dont les modalités sont précisées au point 2.2. du C. de l'article 1^{er} de l'arrêté.

en les déclinant. Étant dépourvues de lien direct avec le mandat parlementaire ou l'activité politique du député, sont ainsi interdites : les dépenses personnelles, celles qui se rapportent à une activité professionnelle, à l'exercice d'un autre mandat, à l'exercice d'une activité bénévole ou au financement d'un parti politique. Sont également prohibés, comme étant susceptibles de conduire à l'augmentation du patrimoine du député, de ses proches ou de ses collaborateurs, l'achat d'un bien immobilier, la location d'un bien immobilier dont le député, son conjoint, ses ascendants ou descendants sont propriétaires, l'acquisition d'un véhicule dans l'année précédant la date fixée pour le terme de la législature, les « *gros travaux* » au sens des dispositions du code civil réalisés dans la permanence parlementaire dont le député est propriétaire.

Dans son avis du 28 novembre 2017, la Déontologue a pris acte de ces interdictions qui n'appelaient de sa part que peu de remarques. Elle a toutefois indiqué que, compte tenu du principe selon lequel les députés ne sauraient poursuivre comme objectif d'augmenter leur patrimoine ou celui de leurs proches, il aurait pu être explicitement prévu qu'un député, achetant un véhicule avec l'AFM, le revende à la fin de son mandat.

Sont par ailleurs interdits, au nom du respect de la législation applicable au financement de la vie politique et des campagnes électorales, les prêts, dons ou cotisations à des partis politiques ainsi que les prêts et dons à un candidat à une élection politique.

Enfin, sont inéligibles à un défraiement les dépenses déclarées au titre de l'impôt sur le revenu déduites du revenu imposable ainsi que les amendes pénales²⁹.

– Les dépenses éligibles à un défraiement

L'arrêté énonce en neuf points, eux-mêmes parfois subdivisés en sous-rubriques, les dépenses pouvant être prises en charge par les députés en précisant pour chaque type de dépenses celles qui peuvent être imputées sur l'AFM.

Il s'agit :

- des dépenses relatives à la location de la permanence parlementaire ainsi qu'à leur équipement ;
- des dépenses relatives aux frais de déplacement des députés, de leurs collaborateurs ou de leur suppléant ;
- des frais d'hébergement et de restauration ;
- des dépenses de formation ;

²⁹ Cette disposition a été modifiée par l'arrêté du Bureau du 7 novembre 2018, *cf. infra*.

- des frais de communication et de documentation ;
- des frais de réception et de représentation ;
- des dépenses de personnel et de services ;
- des dépenses de fin de mandat ;
- et des dépenses diverses.

Le détail de ces différentes rubriques sera abordé dans la seconde partie de ce rapport présentant les réponses apportées par la Déontologue aux questions posées par des députés et leurs collaborateurs s'interrogeant sur l'application et l'interprétation de la nouvelle réglementation des frais de mandat.

- *L'exigence de justificatifs et de contrôle des frais de mandat*

Cette double exigence s'imposait en vertu de la loi pour la confiance dans la vie politique ; l'arrêté du Bureau n°12/XV du 29 novembre 2017 en précise les modalités d'application.

- *L'exigence de justificatifs*

La présentation de justificatifs était déjà une exigence imposée aux députés pour obtenir le remboursement de leurs frais par l'Assemblée nationale. L'arrêté du Bureau impose dorénavant aux députés d'enregistrer les dépenses réalisées grâce à l'AFM, dans un plan de classement normalisé ainsi que les justificatifs y afférents selon le même plan de classement, annexé à l'arrêté, et de conserver ceux-ci.

Dans un souci de pragmatisme et de souplesse, il admet toutefois que 150 euros de dépenses par semaine ne soient pas assortis de justificatifs. Cette disposition doit permettre d'effectuer des « menues dépenses » pour lesquelles un justificatif n'est pas toujours facile à obtenir (consommation d'un café, l'achat d'un sandwich ou d'un billet de tombola au cours d'une fête organisées dans la circonscription du député et à laquelle celui-ci participe).

La Déontologue s'est interrogée sur la conformité à la loi d'une telle disposition. Elle a estimé que les dépenses dépourvues de justificatif pouvaient être admises à la condition qu'elles restent directement liées à l'exercice du mandat et d'un montant raisonnable.

Pour aider les députés dans la tenue de leurs comptes, l'arrêté a prévu la prise en charge sur justificatifs du recours à un expert-comptable, sans que l'assistance d'un tel professionnel soit rendue obligatoire. Cette possibilité fait écho à la préférence de la Déontologue, exprimée dans ses avis, pour un dispositif

garantissant la bonne imputation des dépenses et la rigueur dans le classement des dépenses et de leurs justificatifs.

– *Les modalités du contrôle*

Les modalités du contrôle, qui ont fait l'objet de plus de discussions eu égard à l'innovation que constitue le contrôle des frais de mandat, sont prévues à l'article 3 de l'arrêté.

Elles diffèrent selon la nature de la prise en charge et ne sont guère détaillées.

Pour les dépenses prises directement en charge par l'Assemblée ou remboursées sur présentation de justificatifs, le contrôle incombe en premier lieu aux services de l'Assemblée sous l'autorité du Collège des Questeurs. Une fois la dépense liquidée, la Déontologue peut également opérer un contrôle et se faire communiquer à cette fin les pièces justifiant la prise en charge.

En ce qui concerne les dépenses prises en charge au titre de l'AFM, le contrôle incombe au Déontologue uniquement. Il est prévu qu'il **s'effectue selon deux modalités : en cours d'exercice**, à tout moment, sur les dépenses imputées par le député ; **en fin d'exercice annuel**, sur l'ensemble des comptes du député.

L'arrêté a prévu que chaque député devrait transmettre au Déontologue, dans un délai d'un mois après la fin de l'année civile, les relevés du compte dédié sur lequel est versée l'AFM. Les députés seront également tenus de communiquer au Déontologue, sans délai et sous forme dématérialisée, les données et pièces justificatives qu'ils doivent enregistrer, classer et conserver, si ce dernier en fait la demande.

Toutefois, l'arrêté a prévu que les députés pourraient ne pas fournir au Déontologue des informations confidentielles couvertes par un secret protégé par la loi ou relatives à l'identité de tierces personnes. La Déontologue a émis une réserve sur cette disposition ; la notion de « *secret protégé par la loi* » lui a paru très large et *a priori* inopérante dans la mesure où une dépense tombant sous le sceau d'un secret « *couvert par la loi* » ne pourrait que rarement être en lien direct avec l'exercice du mandat, qu'il s'agisse du secret médical ou du secret des affaires.

Alors que le Déontologue et son équipe sont tenues à une stricte obligation de confidentialité en vertu de l'article 80-3 du Règlement, l'arrêté précise en outre que la divulgation de tout élément issu de ces contrôles, sauf par le député lui-même, fera l'objet d'une enquête interne à l'Assemblée et le cas échéant de sanctions.

L'arrêté envisage enfin les suites possibles du contrôle. Lorsque le Déontologue constate un manquement aux règles fixées par l'arrêté, le député sera tenu de rembourser les dépenses indûment prises en charge. Il pourra toutefois contester la décision du Déontologue auprès du Bureau. La contestation sera examinée par la délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député qui se prononce sur le remboursement ou fait rapport au Bureau, si elle le juge nécessaire.

En outre, si le Déontologue estime que les faits constatés constituent des manquements aux règles définies dans le code de déontologie des députés, il en saisira la délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député, laquelle appréciera s'il y a lieu d'en saisir le Bureau.

Dans ses avis, la Déontologue a eu l'occasion de préciser dans quel esprit devait être réalisé le contrôle des frais de mandat. Il ne s'agit en aucun cas de porter une appréciation sur la pertinence d'une dépense, les députés étant libres de définir leurs priorités dans l'exercice de leur mandat. Le contrôle consiste à s'assurer, comme le prescrit la loi pour la confiance dans la vie politique, que la dépense correspond bien à un frais de mandat en ce qu'elle répond aux principes généraux caractérisant de tels frais et à la liste des dépenses éligibles définis par l'arrêté du Bureau n°12/XV du 29 novembre 2017.

2. L'association de la Déontologue aux modifications de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017

L'arrêté du Bureau du 27 novembre 2017 a fait l'objet de trois modifications :

- par un arrêté du 24 janvier 2018 afin de fixer à 1 400 euros le plafond annuel de la prise en charge directe par l'Assemblée des frais d'expertise-comptable pour l'enregistrement des dépenses relevant de l'AFM ;
- par un arrêté du 7 février 2018 créant une dotation d'hébergement destinée à rembourser les députés des frais de location à Paris ;
- par un arrêté du 7 novembre 2018 tenant compte de quelques difficultés d'application de l'arrêté du 29 novembre 2017.

La Déontologue a été consultée sur deux de ces modifications.

a) La création d'une dotation d'hébergement pour les députés

• *La consultation de la Déontologue*

Le point 3. du C. de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 avait prévu plusieurs modes de prise en charge pour l'hébergement des députés n'étant pas élus à Paris : prise en charge directe des frais d'occupation d'un bureau chambre ou des frais d'hébergement à la Résidence hôtelière de l'Assemblée nationale ou remboursement de nuitées d'hôtel, dans des conditions fixées par le Collège des Questeurs³⁰. En outre, était ouverte la possibilité d'imputer sur l'AFM la location d'un pied-à-terre à Paris ou l'hébergement dans un hôtel ou en location de courte durée.

Le Collège des Questeurs a proposé de faciliter la location d'un pied-à-terre et l'hébergement en location de courte durée en instaurant un nouveau régime de remboursement sur justificatifs, appelé la « *dotacion d'hébergement* ». Le dispositif proposé devait être prévu dans l'arrêté du 29 novembre 2017 et imposait donc sa modification.

En application du nouvel article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, la Déontologue a été saisie d'un projet d'arrêté par le Collège des Questeurs le 1^{er} février 2018. Elle a rendu son avis le 6 février, afin que le Bureau puisse se prononcer le lendemain. L'avis de la Déontologue a été en grande part suivi par le Bureau, puis par le Collège des Questeurs lorsqu'il a précisé les conditions d'éligibilité au dispositif.

• *Le dispositif retenu*

La Déontologue avait considéré que le choix de créer une dotation d'hébergement répondait à des considérations budgétaires et politiques, sur lesquelles il ne lui appartenait pas de se prononcer. Toutefois, elle avait estimé qu'un plafonnement mensuel de remboursement serait plus raisonnable qu'un plafond annuel, dans la mesure où il permettait d'éviter le cumul de la non-utilisation de la dotation d'hébergement les mois où la présence des députés à Paris n'était pas requise, en particulier pour les députés qui n'auraient pas opté pour la location, à durée indéterminée, d'un pied-à-terre, mais qui privilégieraient une location de courte durée et temporaire.

Elle avait également appelé l'attention du Bureau sur la nécessité d'encadrer la notion de « pied-à-terre », celui-ci ne devant pas être la résidence

³⁰ L'accès permanent à la Résidence et le remboursement des frais d'hôtel est réservé aux députés ne disposant pas d'un bureau chambre, n'étant pas élus à Paris ou dans un département de la petite couronne et n'ayant pas bénéficié d'un prêt de l'Assemblée nationale pour l'achat d'un logement dans cette même zone.

principale du député et ne devant correspondre qu'à un logement pour une personne seule. Afin d'éviter tout « effet d'aubaine », il lui a paru également important de préciser que la sous-location d'un tel pied-à-terre était impossible, sous quelque forme que ce soit. Ces éléments ont été pris en considération.

Le Bureau a prévu le remboursement sur justificatif des frais de location d'un pied-à-terre à Paris ou dans une commune limitrophe pour un montant maximal de 900 euros par mois. Ce dispositif est réservé aux députés qui ne sont pas élus de Paris ou de communes de la petite couronne, qui ne disposent pas d'un bureau chambre ou qui renoncent à la prise en charge ou au remboursement des frais de nuitée à la Résidence hôtelière ou dans des hôtels.

Le remboursement est par ailleurs exclu si le logement constitue la résidence principale du député, s'il appartient à lui-même ou à sa famille, s'il est sous-loué ou mis à dispositions de tiers. En outre, si le logement est occupé par plusieurs personnes, seule la part des dépenses imputables au député peut faire l'objet d'un remboursement comme l'avait préconisé la Déontologue.

b) La révision de l'arrêté du 29 novembre 2017

L'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 a prévu que « *la liste des frais de mandat est revue par le Bureau, sur proposition des Questeurs et après avis du déontologue de l'Assemblée nationale, autant que nécessaire et au plus tard un an après son adoption.* » Dans la mesure où la liste des dépenses éligibles est limitative, il importe qu'elle puisse être actualisée si des besoins, en lien direct avec le mandat, n'ont pas été prévus. En outre, la révision régulière de l'arrêté doit permettre de remédier aux difficultés d'interprétation qui peuvent apparaître en pratique.

En application de ces dispositions, le Collège des Questeurs a décidé le 18 octobre 2018 de proposer au Bureau plusieurs modifications à apporter à l'arrêté du 29 novembre et les a soumises pour avis à la Déontologue. La plupart de ces modifications répondait à des suggestions que la Déontologue avait proposées à la lumière des difficultés qui ont pu apparaître au cours des dix premiers mois d'application de la nouvelle réglementation relative aux frais de mandat. D'autres répondaient à la demande de députés.

La Déontologue a fait part de son avis aux Questeurs le 29 octobre 2018. Elle a émis une réserve et un avis défavorable sur deux des modifications proposées.

Elle a estimé que la proposition consistant à permettre à un député d'imputer sur l'AFM les frais de location d'une permanence qui ne serait pas située dans sa circonscription ne soulevait pas de problème juridique. En revanche, elle a

souhaité appeler l'attention du Bureau sur les difficultés de nature politique susceptibles de se poser. Une permanence parlementaire est, en effet, généralement perçue comme un lieu d'accueil des électeurs. Une implantation en dehors de la circonscription pourrait donc susciter une forme d'incompréhension de la part de la population comme du député élu dans la circonscription sur le territoire de laquelle est implantée la permanence d'un autre député. D'un strict point de vue déontologique, la Déontologue a indiqué qu'il est nécessaire de veiller à ce que la permanence, quelle que soit son implantation géographique, ne soit pas utilisée à d'autres fins que celles liées à l'exercice du mandat, en particulier en période électorale.

La Déontologue s'est montrée par ailleurs défavorable à la possibilité pour un député d'imputer sur l'AFM les frais de déplacement, de repas et d'hébergement de collaborateurs bénévoles. Elle a estimé que, si le recours à des bénévoles paraît être une solution intéressante pour les députés en leur permettant d'accroître leurs moyens d'action, le bénévolat peut également les exposer à un risque de requalification de la relation de travail. L'existence d'un lien salarial ne dépend en effet ni de la volonté des parties, ni de la dénomination donnée à cette prestation, mais de l'existence d'une relation de subordination³¹. En outre, compte tenu de la sensibilité de l'opinion publique sur le sujet, elle a craint que cette référence à des collaborateurs « bénévoles » soit perçue comme un moyen de contourner les mesures récemment adoptées visant à interdire ou à encadrer des emplois familiaux. Enfin, la Déontologue a fait valoir que le contrôle des dépenses engagées pour des bénévoles serait particulièrement difficile à exercer.

À la suite de l'avis de la Déontologue, les Questeurs ont modifié leur projet d'arrêté afin de prévoir que la location d'une ou plusieurs permanences pourrait intervenir en dehors de la circonscription du député, à titre exceptionnel, avec l'accord des Questeurs et après avis de la Déontologue. Ils ont décidé de maintenir, malgré l'avis défavorable de la Déontologue, la possibilité pour les députés de défrayer leurs collaborateurs bénévoles grâce à l'AFM.

Le Bureau a adopté l'arrêté proposé par le Collège de Questeurs. Il n'a pas toutefois retenu une modification suggérée par la Déontologue qui visait à préciser les obligations du député en cas de cessation anticipée du mandat en prévoyant que ce dernier devait fournir au Déontologue toutes les pièces justifiant la prise en charge de ses dépenses par l'avance perçue lorsqu'il déclarerait le montant non consommé.

³¹ Cass. Soc., 19 décembre 2000, n°98-40572.

3. Les autres évolutions affectant les dispositifs de défraiement

L'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 a permis de maintenir les modalités de prise en charge directe et de remboursement existants, à côté de la création de l'AFM. Diverses évolutions ont toutefois affecté les dispositifs existants. Les autorités politiques, ayant estimé que ces modifications n'entraient pas dans le champ de l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, n'ont pas consulté la Déontologue au préalable.

Certes, l'article 4 *sexies* semble donner une large compétence au Bureau puisqu'il le charge de définir le régime des frais de mandat et la liste des dépenses susceptibles d'être prises en charge par les assemblées parlementaires. Mais la Déontologue observe que la ligne de partage entre ce qui relève des arrêtés de Bureau et des arrêtés des Questeurs pour la définition des régimes de défraiement n'est pas parfaitement claire. Elle note par ailleurs avec intérêt que le Sénat a prévu la consultation de son comité de déontologie sur les arrêtés de Bureau comme sur les arrêtés de Questure qui les précisent³².

a) L'augmentation du crédit collaborateur

Le Bureau a décidé le 24 janvier 2018 d'augmenter de 10 % le crédit permettant aux députés de rémunérer des collaborateurs, de façon rétroactive à compter du 1^{er} janvier 2018. Ce crédit, revalorisé comme les traitements de la fonction publique, est passé d'un montant de 9 618 euros au 1^{er} février 2017 à 10 581 euros bruts par mois³³. En outre, le Bureau a décidé le 7 novembre 2018 de permettre le report des éventuels reliquats de crédits collaborateur constatés en fin d'année sur l'année suivante, ce qui n'était pas possible jusqu'à présent.

b) L'instauration d'une dotation matérielle des députés (DMD)

Le Collège des Questeurs a décidé, au mois de décembre 2017, de fondre en une seule et même enveloppe, désormais appelée « *dotation matérielle des députés* » (DMD), les trois forfaits qui existaient auparavant et qui servaient à prendre en charge le remboursement sur justificatifs des frais de courrier (12 000 euros par an), de taxi (2 750 euros par an) et de téléphonie (4 000 euros par an). La DMD

³² Dans son avis n° CDP/2017-1 du 27 novembre 2017 sur la réforme des frais de mandat du Sénat, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat indiquait « *la répartition des dispositions entre l'arrêté du Bureau et son annexe, d'une part, et l'arrêté de Questure, d'autre part, n'appelle pas d'observation de la part du Comité dès lors que l'arrêté de Questure contient les seules mesures d'application de l'arrêté du Bureau qui contiendraient les dispositions essentielles exigées du Bureau par la loi. Toutefois, c'est à la double condition que l'arrêté de Questure soit soumis au même régime de publicité que l'arrêté de Bureau et qu'il soit modifié, comme ce dernier, après avis du Comité de déontologie parlementaire, que cette délégation du Bureau au conseil de Questure respecte les exigences légales* ».

³³ Au Sénat, le montant du crédit collaborateur s'élève à 7638,95 euros par mois depuis le 1^{er} janvier 2018.

s'élève à un montant annuel de 18 950 euros par an pour un député de la métropole³⁴.

En cas d'insuffisance du crédit collaborateur, les députés peuvent puiser sur leur DMD pour rémunérer leurs assistants ou sur leur AFM. En outre, les dépassements de DMD s'imputent sur l'AFM, ce qui donne plus de marges de manœuvre aux députés mais ne simplifie pas la lisibilité du dispositif de défraiement.

c) L'assouplissement des règles d'éligibilité du crédit d'équipement téléphonique et informatique (CETI)

Le Collège des Questeurs a décidé le 11 octobre 2018 de faire évoluer la réglementation relative au crédit d'équipement téléphonique et informatique (CETI). Cette enveloppe pluriannuelle d'un montant de 15 500 euros pour un député élu et de 13 000 euros pour un député réélu est destinée à l'acquisition de certains équipements ou de certaines prestations informatiques. Les députés sont remboursés sur présentation des justificatifs.

Le dispositif reposait sur une liste d'équipements éligibles. Désormais tous les équipements ou solutions bureautiques, informatiques, téléphoniques ou multimédias, la création de sites Internet ainsi que les prestations associées bénéficient d'une présomption d'éligibilité, dès lors que le député atteste sur l'honneur que les dépenses présentent un lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire dans un formulaire joint à la facture. Une liste des matériels non éligibles a toutefois été maintenue pour éviter les interprétations trop larges de la notion d'équipement informatique et bureautique (par exemple les avertisseurs de radars de type Coyote). En cas d'épuisement du CETI, les dépenses peuvent être imputées sur la DMD.

³⁴ Ce montant s'élève à 22 420 euros pour le député d'un DOM, à 25 040 euros pour le député élu d'une COM, à 25 655 euros pour le député infra-européen représentant les Français établis hors de France mais élu, et à 31 595 euros pour le député extra-européen représentant les Français établis hors de France.

Le dispositif adopté par le Sénat

Le dispositif général de prise en charge des frais de mandat est défini dans l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du Sénat du 7 décembre 2017 relatif aux frais de mandat des sénateurs. Comme l'Assemblée nationale, le Sénat a défini des principes généraux et un référentiel de dépenses éligibles.

Des principes généraux et un référentiel de dépenses éligibles

Les principes que doivent respecter les sénateurs sont largement inspirés de ceux qui s'appliquent aux députés : relation directe des frais engagés avec l'exercice du mandat, caractère raisonnable des dépenses, responsabilité personnelle, absence d'enrichissement personnel.

Un référentiel de dépenses éligibles est annexé à l'arrêté. La liste des 10 catégories de dépenses est éligible est très proche de celle de l'Assemblée nationale. Les différences sont peu nombreuses. La plus notable porte sur les frais de garde : le Sénat a admis la possibilité d'imputer les frais de garde de personnes à la charge des sénateurs à condition qu'ils résultent directement de l'exercice du mandat et que les frais engagés n'ouvrent droit à aucune déduction ou réduction fiscale.

Deux modalités de prise en charge : prise en charge directe et avances

L'architecture des frais de mandat des sénateurs repose sur un système dual, qui distingue :

- les prises en charge directes, de biens et services acquis par le Sénat auprès de ses fournisseurs et mis à la disposition des sénateurs, le cas échéant dans la limite de plafonds,
- et les prises en charge assurées au moyen d'avances versées aux sénateurs, dans les conditions fixées par l'arrêté.

Le Sénat met à la disposition des sénateurs des bureaux et leurs équipements (hormis informatiques), les fournitures courantes, l'accès aux voitures du Sénat (dans la limite des disponibilités), les tirages de reprographies en dehors des épreuves en couleur, l'accès au réseau ferroviaire national (SNCF) et la carte NAVIGO (sur demande). Sont par ailleurs mis à disposition des sénateurs, dans la limite de plafonds, les services d'affranchissement, de téléphonie et de transports aériens. En outre, les sénateurs bénéficient également d'un crédit pour l'emploi de collaborateurs.

Une avance générale et 3 avances spécifiques

Les dépenses directement engagées par les sénateurs sont financées par des 2 types d'avances : l'avance générale et les avances spécifiques (hébergement, informatique, représentation). Ces avances peuvent financer les dépenses qui sont éligibles selon le référentiel défini par l'arrêté du Bureau du 7 décembre 2017.

L'avance générale pour frais de mandat, versée mensuellement, est d'un montant de 5 900 euros (l'ancienne IRFM nette s'élevait à 6 109 euros), majoré pour les sénateurs ultramarins ou représentants les Français établis hors de France. Les dépenses imputées sur les avances spécifiques peuvent également être financées par l'avance générale si les avances spécifiques sont insuffisantes mais non l'inverse.

L'avance spécifique pour les dépenses informatiques ou bureautiques est versée selon la périodicité suivante : 3 000 euros le 1^{er} octobre de chaque renouvellement sénatorial, 1 000 euros le 1^{er} janvier de chaque année.

L'avance spécifique pour l'hébergement parisien d'un montant mensuel de 1 200 euros ne concerne pas les sénateurs parisiens ainsi que ceux disposant d'un bureau-chambre au Sénat ou d'un logement de fonction. Elle permet aux sénateurs qui le souhaitent soit de louer un logement à Paris ou dans une commune limitrophe et d'en financer les charges courantes, soit couvrir des frais d'hôtellerie.

L'avance au titre des obligations de représentation des sénateurs est réservée à ceux qui exercent des fonctions particulières : Vice-Présidents, Questeurs, Présidents et rapporteurs généraux de commission, Présidents de groupe, Présidents de délégation. Son montant est de 675 euros.

L'ensemble des dépenses financées par les avances doit être justifié. Toutefois, il est admis qu'un montant correspondant à 15 % de l'avance générale (885 euros en moyenne par mois) ne soit pas justifié. Il est procédé à un apurement annuel des avances afin que le solde non consommé soit reversé au Sénat chaque année. L'apurement consiste à reprendre sur le versement des avances futures le montant des avances passées non utilisées. Les avances dues pour l'exercice suivant sont ouvertes pour les montants prévus par la réglementation. Elles ne sont versées, en revanche, qu'après avoir réalisé la compensation entre les avances dues et celles reprises.

Afin de faciliter la déclaration de frais, le Sénat a mis en place une application informatique (baptisée « Julia ») qui, fonctionnant aussi bien sur ordinateur que sur tablette et smartphone, permet à la fois aux sénateurs de déclarer leurs dépenses et de scanner les justificatifs afférents, de bénéficier d'un tableau de bord permettant de suivre l'évolution tant des avances dont ils peuvent bénéficier que de leurs dépenses (celles-ci étant classées par catégories), et de retrouver l'ensemble des dépenses déclarées (accompagnées de leurs justificatifs) au cours de l'année écoulée.

Le contrôle des avances

Le contrôle des dépenses imputées sur ces avances doit être assuré par le Comité de déontologie parlementaire. Le Comité s'appuie sur un tiers de confiance, un cabinet d'expertise-comptable choisi par le Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables. Il doit établir un programme de travail et procéder à des vérifications sur la base d'échantillons pertinents. Peuvent être vérifiés la pertinence des justificatifs fournis, le respect des principes généraux, les montants déclarés.

En cas de difficulté constatée, une procédure contradictoire permet au sénateur de faire part de ses observations. La liste des sénateurs dont l'analyse de la situation fait apparaître une difficulté est communiquée au Président du Sénat et aux Questeurs. En cas d'imputation d'une somme non justifiée, le sénateur doit la rembourser au Sénat sur ses deniers propres. Le Président du Sénat peut demander au Comité un nouvel examen de la situation d'un sénateur. Il peut également saisir le Bureau du Sénat du cas d'un sénateur.

II. – Le renforcement du dispositif de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts

La réflexion sur la prévention et la lutte contre les conflits d'intérêts n'est pas nouvelle. Appréhendée pendant longtemps presque exclusivement sous l'angle réducteur des incompatibilités parlementaires, elle a conduit le Bureau de l'Assemblée nationale en 2011 à mettre en place d'un dispositif novateur. Sans remettre en cause ce dispositif, la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique oblige à le compléter.

Ainsi, le 5 février 2018, M. François de Rugy, alors Président de l'Assemblée nationale, a confié à la Déontologue la mission d'examiner « *si les dispositions prévues pour prévenir et lutter contre les conflits d'intérêts des députés qui figurent dans [le] Règlement et dans le code de déontologie des députés [lui] paraiss[ai]ent suffisantes pour répondre aux nouvelles exigences de la loi ou si elles appell[ai]ent des modifications ou des compléments qu'il [lui] appartiendra[it] de définir* ». Le Président lui a demandé également « *de proposer des modalités de tenue du registre public qui devra recenser les situations de 'déport' des députés, en lien avec les services compétents* ».

La Déontologue a ainsi formulé un certain nombre de propositions, dans un rapport qui a été remis le 15 mai dernier à M. François de Rugy³⁵, mais n'a fait l'objet d'aucune mesure de diffusion ou de publicité. L'adaptation du dispositif de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts afin de mettre en œuvre la loi pour la confiance dans la vie politique reste à faire. Le groupe de travail mis en place par l'actuel Président de l'Assemblée nationale, M. Richard Ferrand, afin de procéder à une réforme globale du Règlement, devrait faire des propositions en ce sens et pourra s'appuyer sur les travaux de la Déontologue. Le Sénat a déjà procédé à une réforme de son Règlement le 6 juin dernier³⁶.

Après un rappel du dispositif existant et des novations introduites par la loi pour la confiance dans la vie politique, la Déontologue formule des propositions de réforme du Règlement comme du code de déontologie des députés. Ces propositions intègrent les dispositions introduites par la loi pour la confiance dans la vie politique mais visent également à améliorer les règles existantes, conformément à son esprit. Elles figurent dans deux tableaux comparatifs en annexe.

³⁵ *Propositions d'adaptation des dispositions de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts*, Rapport de la Déontologue de l'Assemblée nationale, A. Roblot-Troizier, du 15 mai 2017.

³⁶ Résolution n° 117 relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs du 6 juin 2018.

A – La nécessité de modifier le dispositif existant

Le dispositif de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêt s'est consolidé progressivement à l'Assemblée nationale. La loi pour la confiance dans la vie politique impose d'y apporter de nouvelles évolutions.

1. La consolidation progressive du dispositif actuel

a) La mise en place d'un dispositif autonome en 2011

En septembre 2010, parallèlement à la mise en place de la mission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts chez les membres du Gouvernement, dite « Commission Sauvé »³⁷, le Premier ministre a demandé aux Présidents des deux Assemblées de réfléchir au dispositif qui leur paraîtrait le plus pertinent pour leurs membres et qui tiendrait compte de leurs spécificités. Il était en effet souhaitable que le Parlement, institution collégiale et délibérative, dont les modalités d'action diffèrent fondamentalement du pouvoir exécutif, fasse l'objet d'une approche particulière.

En octobre 2010³⁸, un groupe de travail sur la prévention des conflits d'intérêts présidé par le président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer, a été mis en place ; ses propositions ont été adoptées par le Bureau de l'Assemblée nationale le 6 avril 2011³⁹.

Ont ainsi été prévus :

- un code de déontologie, énonçant six grands principes de comportement que les députés s'engageraient à respecter ;
- la remise en début de mandat, par chaque député, d'une déclaration d'intérêts ;
- l'obligation pour chaque député de déclarer tout don ou avantage d'une valeur supérieure de 150 euros reçu en raison de son mandat ainsi que celle de déclarer tout voyage à l'invitation d'un tiers ;
- l'institution d'un déontologue indépendant au sein de l'Assemblée nationale, chargé de recevoir les déclarations et de conseiller les députés sur toute situation délicate et d'alerter le Bureau en cas de manquement.

³⁷ Décret n° 2010-1072 du 10 septembre 2010 instituant *la Commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*.

³⁸ Décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 octobre 2010 ; un groupe de travail similaire vit le jour quelques mois plus tard, le 27 mai 2011, au Parlement européen.

³⁹ Décision du Bureau du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés.

Le dispositif adopté par le Bureau était audacieux, mais dans un premier temps, il n'a pas été formalisé dans le Règlement. En outre, la mise en place des obligations déclaratives n'a été prévue qu'à compter de la XIV^e législature.

b) Une consécration indirecte par les lois relatives à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013

Les lois pour la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 ont créé des contraintes fortes pour les parlementaires, en les obligeant à soumettre à une nouvelle autorité administrative indépendante, la HATVP des déclarations d'intérêts et d'activités (DIA) rendues publiques et des déclarations de patrimoine, accessibles aux électeurs. Elles ont toutefois conforté le dispositif existant au sein de l'Assemblée nationale.

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 a introduit en effet un article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, qui a reconnu au Bureau de chaque assemblée le soin de déterminer les règles relatives à la prévention et au traitement des conflits d'intérêts et de veiller à leur application. Cet article a également consacré dans la loi l'existence d'un organe de déontologie propre à chaque chambre, en prévoyant sa consultation sur les règles édictées par le Bureau.

Le Déontologue est ainsi resté au cœur du dispositif de prévention des conflits d'intérêts des députés, en demeurant leur interlocuteur du quotidien. Le nombre de demandes d'avis sur des questions déontologiques adressées à la Haute Autorité, destinataire des déclarations d'intérêts et d'activités par les députés sur le fondement de l'article de l'article 20 de la loi ordinaire du 11 octobre 2013, est demeuré très faible.

c) La consolidation du dispositif dans le Règlement de l'Assemblée nationale

La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de 2014⁴⁰ a permis d'y introduire quatre nouveaux articles consacrés à la déontologie dans le chapitre XIII du Règlement relatif aux sanctions disciplinaires et renommé à cette occasion « *Discipline, immunité et déontologie* ».

L'article 80-1 donne compétence au Bureau pour définir les obligations déontologiques applicables aux députés et notamment les règles de prévention et traitement des conflits d'intérêts. Cet article élève au niveau réglementaire l'existence d'un code de déontologie et d'un Déontologue ainsi que la définition du conflit d'intérêts applicable aux députés.

⁴⁰ Résolution n° 437 du 28 novembre 2014.

L'article 80-2 fixe le statut du Déontologue et l'article 80-3 définit ses compétences. Celui-ci est consulté par le Bureau pour la détermination des règles de prévention et de traitement des conflits d'intérêts et peut être saisi par tout député pour son cas personnel, sur le respect des règles déontologiques, dans le cadre d'une procédure strictement confidentielle. Il remet en outre un rapport public annuel.

L'article 80-4 fixe la procédure applicable en cas de manquement par un député à ses obligations déontologiques. Au terme d'une procédure contradictoire initiée par le Déontologue, il permet au Bureau, en cas de refus du député de mettre fin à une situation de manquement, de rendre publique cette situation, mais aussi de prononcer une peine disciplinaire, en s'appuyant sur les sanctions prévues dans le Règlement, telles que le rappel à l'ordre, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, la censure puis la censure avec exclusion temporaire, ces trois dernières sanctions emportant de plein droit la privation d'une partie de l'indemnité parlementaire.

L'inscription de ces quatre articles dans le Règlement de l'Assemblée a ainsi permis de dépasser la « fragilité d'obligations mises en place sur le fondement d'une simple décision du Bureau »⁴¹ et de conforter leur base juridique. En outre, en prévoyant la possibilité de sanctions disciplinaires pour les manquements au code de déontologie, l'Assemblée s'est inscrite dans le droit commun des dispositifs adoptés en Europe. Enfin, le débat sur la proposition de résolution a montré que les questions déontologiques rencontraient parmi les députés une large adhésion.

Le dispositif de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts a été ensuite utilement complété par le code de conduite applicable aux représentants intérêts, adopté par le Bureau en juillet 2009 et notablement enrichi en 2016.

2. Les apports de la loi pour la confiance dans la vie politique

L'article 3 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique modifie l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires en renvoyant à chaque assemblée le soin de définir de nouveaux mécanismes de prévention ou de cessation des conflits d'intérêts des parlementaires. Il conduit également à harmoniser la notion de conflit d'intérêts entre les deux chambres et prévoit l'instauration d'un registre public des déports de parlementaires.

⁴¹ Cf. M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale*, Rapport public annuel remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale le 17 juin 2015, p. 25.

- a) La consécration du principe d'autonomie des assemblées pour définir les modalités de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts et du rôle du déontologue

La nouvelle rédaction de l'article 4 *quater* confirme qu'il appartient aux assemblées de déterminer les règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts dans lesquels peuvent se trouver leurs membres. La seule modification porte sur le fait que la loi renvoie aux assemblées et non plus au Bureau le soin de définir ces règles et précise qu'elles doivent veiller à la mise en œuvre de ces règles dans les conditions déterminées par leur Règlement.

Le principe d'autonomie des assemblées en la matière est donc réaffirmé. Il comporte deux limites portant sur la définition même du conflit d'intérêts et l'obligation d'introduire un registre des déports.

La nouvelle rédaction de l'article 4 *quater* confirme en outre le rôle joué par « *l'organe chargé de la déontologie parlementaire* » au sein de chaque assemblée. Cet organe, dont la composition et le statut restent librement définis par les assemblées, doit être consulté sur les règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts et peut être saisi par les parlementaires lorsqu'ils se posent des questions de conflit d'intérêts.

- b) L'harmonisation de la définition du conflit d'intérêts

Le Gouvernement a souhaité « *unifier pour chaque assemblée la notion de conflits d'intérêts, afin que l'ensemble des parlementaires nationaux soient soumis aux mêmes règles de déontologie* » par la loi⁴².

• *L'évolution de la définition du conflit d'intérêts pour les députés*

Dans sa décision du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés, le Bureau de l'Assemblée nationale avait défini le conflit 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* »⁴³.

⁴² Cf. étude d'impact du projet de loi ordinaire n° 581 du 14 juin 2017 *rétablissant la confiance dans l'action publique* (<http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl16-581-ci/pjl16-581-ci.pdf>), respectivement p. 27 et p. 29.

⁴³ Définition proche de celle qui avait été retenue par la « Commission Sauvé » dans son rapport.

En novembre 2014, à l'occasion de la modification du Règlement de l'Assemblée nationale, cette définition qui ne comportait pas de référence explicite à la possibilité d'un conflit entre deux intérêts publics a été abandonnée. A été introduite dans l'article 80-1 du Règlement une définition proche de celle retenue par la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013, pour les membres du Gouvernement, les élus locaux, les personnes chargées d'une mission de service public⁴⁴, les membres des autorités administratives indépendantes et les membres des autorités publiques indépendantes, selon laquelle constitue un conflit d'intérêts, « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat* ».

Pour sa part, le Sénat avait préféré s'éloigner quelque peu de la définition donnée par la loi de 2013, en définissant le conflit d'intérêts comme « *toute situation dans laquelle les intérêts privés d'un membre du Sénat pourraient interférer avec l'accomplissement des missions liées à son mandat et le conduire à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général* »⁴⁵.

- *La suppression de la référence à un conflit entre intérêts publics*

L'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, tel que modifié par l'article 3 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, dispose que les assemblées déterminent « *les règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels peuvent se trouver des parlementaires* ». **Sont ainsi exclus les conflits entre deux intérêts publics.** Cette formulation vise à harmoniser la notion de conflit d'intérêts entre les deux assemblées. Elle implique d'adapter la rédaction de l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, comme a pu le proposer la Déontologue dans son rapport remis au Président de l'Assemblée nationale le 15 mai 2017⁴⁶.

La portée de cette restriction du champ du conflit d'intérêts doit être relativisée au regard, d'une part, de l'entrée en vigueur de l'interdiction du cumul des fonctions exécutives locales et des fonctions dérivées des mandats locaux avec le mandat parlementaire et, d'autre part, de la suppression de la « réserve parlementaire »⁴⁷.

⁴⁴ La loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique applicable aux parlementaires n'a pas donné de définition de la notion de conflit d'intérêts pour les parlementaires, laissant le Bureau de chaque assemblée le soin de la définir.

⁴⁵ Rédaction résultant de l'arrêté du Bureau n° 2014-168 du 25 juin 2014, cet article constituant le II du chapitre XX *bis* « Règles déontologiques applicables aux membres du Sénat » figurant dans l'Instruction générale du Bureau.

⁴⁶ Rapport préc.

⁴⁷ Suppression inscrite à l'article 14 de loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

c) L'obligation d'instituer un registre des déports et de formaliser les modalités de résolution des conflits d'intérêts

La nouvelle rédaction de l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 impose aux parlementaires de veiller « à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver, après avoir consulté, le cas échéant, l'organe chargé de la déontologie parlementaire à cette fin » et aux assemblées de déterminer « les modalités de tenue d'un registre public recensant les cas dans lesquels un parlementaire a estimé devoir ne pas participer aux travaux du parlement en raison d'une situation de conflit d'intérêts ».

Elle pose ainsi l'obligation pour les parlementaires d'éviter de se placer en situation de conflit d'intérêts ou d'y mettre fin s'ils se trouvent placés dans une telle situation. À cette fin, la loi consacre la pratique du déport, qui consiste à faire le choix de ne pas prendre part aux travaux parlementaires, et invite les assemblées à formaliser les modalités de résolution des conflits d'intérêts.

Actuellement, à l'Assemblée nationale, seul l'article 5 du code de déontologie des députés relatif à la probité évoque les modalités de résolution des conflits d'intérêts dans lesquels peuvent se trouver les députés, mais elles ne sont guère explicites. L'article dispose en effet que « les députés ont le devoir de faire connaître un 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 ». Il a été repris d'une proposition du groupe de travail sur les conflits d'intérêts d'octobre 2010 qui souhaitait qu'il soit préconisé aux députés de faire état – avant de prendre part à un débat ou de prendre la responsabilité d'un rapport – des éventuels intérêts qu'ils pourraient avoir sur un sujet particulier. Le groupe de travail avait envisagé que cette communication d'intérêts, débat par débat ou dossier par dossier, puisse se faire auprès du Déontologue ou publiquement, à la convenance du député, sans exclure que le député puisse aussi faire le choix de se « déporter ».

Sur le fondement des dispositions de l'article 5 du code de déontologie des députés, Mme Noëlle Lenoir et M. Ferdinand Mélin-Soucramanien ont prôné le développement de déclarations orales d'intérêts, estimant que ce procédé devait être privilégié pour gérer les situations de conflits d'intérêts sur celui du « déport ».

Constatant que la pratique de déclaration orale avait du mal à se développer et que les députés qui y avaient eu recours sur son conseil avaient suscité la polémique de la part de leurs collègues et des ministres, Mme Lenoir a suggéré la mise en place d'une procédure formalisée de déclaration d'intérêts orale, en séance publique ou en commission.

M. Mélin-Soucramanien a également proposé que soit reconnue explicitement dans le code de déontologie une faculté de déclaration orale, afin d'en banaliser le recours. Toutefois, à la différence de Mme Lenoir, il proposait que soit en même temps expressément reconnue la possibilité pour les députés de se retirer sans participer aux débats ou exercer leur droit de vote.

Le nouvel article 4 *quater* consacre indirectement **la pratique du « déport » qui permet au parlementaire, estimant être en situation de conflit d'intérêts, de s'abstenir de prendre position au cours d'une discussion ou lors d'un vote.**

Ce dispositif de déport reste une faculté laissée à la libre appréciation du parlementaire qui juge, en conscience, si l'intensité du lien entre un intérêt personnel qu'il détient et le sujet en discussion est susceptible de compromettre, ou de paraître compromettre, l'impartialité de son intervention ou de son vote.

La loi n'a pas retenu l'instauration d'une obligation d'abstention des députés en cas de conflit d'intérêts. Elle paraissait, en effet, difficilement envisageable sur le plan constitutionnel : l'article 27 de la Constitution consacrant le droit de vote des parlementaires et prohibant le mandat impératif a pu être considéré comme un obstacle constitutionnel à la création par la loi d'une telle obligation⁴⁸ ; pour la Déontologie, c'est plutôt l'article 26 de la Constitution posant le principe d'irresponsabilité des parlementaires pour les votes et opinions émis dans le cadre de leurs fonctions qui s'y oppose.

L'analyse comparée montre, par ailleurs, que peu de Parlements ont retenu cette modalité de résolution des conflits d'intérêts. Au sein d'un échantillon de 14 Parlements, seuls ceux du Canada (et l'Assemblée nationale du Québec), de l'Australie, de la Suède et la de la Finlande prévoient une obligation de déport pour les parlementaires confrontés à un conflit d'intérêts.

La libre appréciation laissée aux parlementaires pour déterminer s'il leur revient ou non de s'abstenir de participer aux travaux parlementaires a été confirmée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 8 septembre 2017 (décision n° 2017-752 DC) selon laquelle : *« les dispositions contestées ont pour seul objet d'instituer, dans chaque assemblée, un registre public recensant, à l'issue des débats parlementaires, les cas dans lesquels l'un de ses membres, en situation de conflit d'intérêts, « a estimé devoir » ne pas participer, en commission ou en séance publique, aux délibérations ou aux votes de cette assemblée. Elles n'ont ainsi ni pour objet ni pour effet de contraindre un parlementaire à ne pas participer aux travaux du Parlement ».*

⁴⁸ Jean-Jacques Urvoas, Rapport n° 1109 du 5 juin 2013 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique (n° 1004) et le projet de loi (n° 1005) relatif à la transparence de la vie publique, p.69.

Cette décision précise, en outre, la portée des « *travaux du Parlement* » auxquels un député peut estimer ne pas devoir participer en raison d'un conflit d'intérêts d'après la nouvelle rédaction de l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Selon le Conseil constitutionnel, la faculté de se déporter porte ainsi sur les délibérations ou les votes accomplis aussi bien en commission qu'en séance publique.

Les décisions d'abstention de députés enregistrées dans ce cadre sont donc appelées à figurer dans le registre public prévu par la loi du 15 septembre 2017, selon des modalités laissées à l'appréciation de chaque assemblée. On observera qu'une souplesse semble leur être offerte par le Conseil constitutionnel, sa décision indiquant que ce registre recensera les cas de déport « *à l'issue des débats* ».

B. - Les modifications du Règlement de l'Assemblée nationale proposées par la Déontologue

La nouvelle rédaction de l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires renvoie à chaque assemblée le soin de définir, après consultation de « *l'organe chargé de la déontologie parlementaire* », les règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts dans lesquels peuvent se trouver leurs membres, ce qui implique que ces règles figurent dans le Règlement de l'Assemblée nationale.

La consolidation réglementaire des règles relatives à la prévention et à la lutte contre les conflits d'intérêts soulève la question du **sort du code de déontologie des députés**. La Déontologue préconise d'en conserver le principe, moyennant une adaptation de son contenu par le Bureau (cf. *infra*).

La Déontologue formule plusieurs propositions de modifications du Règlement de l'Assemblée nationale de nature à mettre en œuvre les apports de la loi pour la confiance dans la vie politique en matière de conflit d'intérêts et à améliorer la lisibilité des moyens mis à la disposition des députés de prévenir ou gérer de tels conflits.

1. Préciser la définition du conflit d'intérêts

Le Sénat a fait le choix de ne pas définir la notion de conflit d'intérêts dans son Règlement en estimant que les dispositions du nouvel article 4 *quater* de l'ordonnance de 1958 étaient suffisantes. Il semble au contraire indispensable à la Déontologue de conserver, en la précisant, une définition du conflit d'intérêts dans le Règlement de l'Assemblée nationale, afin d'en améliorer la lisibilité pour les députés⁴⁹.

En effet, la nouvelle rédaction de l'article 4 *quater* qui vise à unifier la notion de conflit d'intérêts applicable aux parlementaires, en supprimant la référence à un conflit entre des intérêts publics, ne donne pas de véritable définition de cette notion essentielle.

La définition donnée à l'article 80-1 du Règlement, dans sa rédaction actuellement en vigueur, indique que le conflit d'intérêts doit être « *de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat* ». Est ainsi caractérisé l'effet, réel ou apparent, du conflit sur l'exercice de la fonction. Le lien d'intérêt que le député possède avec la question traitée doit être d'une telle intensité qu'il ne peut être raisonnablement pensé que le député peut agir en s'en abstrayant.

Cette définition pourrait être conservée en supprimant toutefois la référence à une interférence entre l'intérêt public défendu par le député et « *des intérêts publics* » et en la complétant pour en expliciter la portée.

La définition proposée par le Règlement manque en effet de précision, qu'il s'agisse de la notion d'intérêt privé, renvoyant à un intérêt détenu directement par le député ou indirectement par sa famille ou ses proches ou de la nature de l'intérêt, qui doit en principe être matériel, comme de son actualité. Reste qu'une définition trop précise des intérêts pourrait avoir pour effet pervers de ne pas embrasser la totalité des situations susceptibles de se présenter en pratique et il reviendra au Déontologue d'apporter les précisions nécessaires.

⁴⁹ Comme l'a souligné le GRECO (Groupe d'États contre la corruption), la diffusion de règles propres à favoriser l'intégrité des membres du Parlement passe avant tout par le fait qu'« *il faut aussi s'assurer constamment que tous les parlementaires : a) connaissent les règles* » (Rapport adopté à Prague en novembre 2017 sur les enseignements du 4^{ème} cycle d'évaluation du GRECO concernant la prévention de la corruption des parlementaires, p. 13).

Une précision mériterait toutefois d'être introduite dans la définition du conflit d'intérêts retenu par le Règlement. Il s'agirait d'exclure du champ du conflit d'intérêts les intérêts appartenant à une large catégorie de personnes pour mieux préciser le caractère personnel de l'intérêt en cause. Ainsi sur le modèle du Parlement européen et de la Chambre des députés du Luxembourg, il pourrait être indiqué qu' « *il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes* »⁵⁰.

Cette précision peut sembler à première vue superfétatoire, mais elle serait en pratique fort utile et de nature à rassurer les députés qui pensent parfois que le seul fait d'appartenir à une catégorie sociale ou professionnelle les place en situation de conflit d'intérêts avec toute question ayant une incidence sur cette catégorie. Il est arrivé, par exemple, qu'un député interroge la Déontologue sur la possibilité de voter une disposition précise du projet de loi de finances pour 2018 sur l'impôt de solidarité sur la fortune, alors qu'il pourrait lui-même en bénéficier. Or, une telle situation ne saurait être analysée comme un conflit d'intérêts, au risque de paralyser le Parlement lorsque sont en discussion des réformes qui touchent une large part de la population.

Comme le faisait observer la garde des Sceaux, Mme Nicole Belloubet en séance en réponse aux interventions des députés qui s'inquiétaient de la mise en place du registre des « déports » : « *L'objectif n'est évidemment pas d'interdire à un professionnel de parler dans le domaine de sa compétence, ce qui serait d'ailleurs contraire à la Constitution ; il ne s'agit pas d'assécher les débats au Parlement, mais au contraire de les enrichir. Lorsqu'un parlementaire aura un intérêt personnel, direct et immédiat à intervenir, il lui sera proposé d'examiner la possibilité du déport avec l'instance déontologique de son assemblée, dans le cadre du règlement de celle-ci* ».

⁵⁰ Cf. respectivement article 3 du *Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts* et article 3 du *Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts* ; cf. également article 5 du *Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants du Royaume de Belgique*.

Définition du conflit d'intérêts dans les parlements étrangers

Pays	Définition		Éléments	Document de référence
	Non	Oui		
Allemagne (<i>Bundestag</i>)	Non		Il est seulement fait référence à l'éventuelle « <i>collision d'intérêts</i> »	Loi relative aux députés (<i>Abgeordnetengesetz – Abg G</i>) - § 44 a, alinéa 4
Belgique (<i>Chambre des Représentants</i>)		Oui	« <i>Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un membre de la Chambre a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que membre de la Chambre.</i> »	Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants - article 5
Danemark (<i>Folketing</i>)	Non		Disposition de principe qui incite tout député à s'abstenir de participer aux débats ou à déclarer son intérêt lorsqu'il s'agit d'un « <i>intérêt spécifique dans une affaire – à titre personnel ou bien parce que certains de ses parents proches ou de ses associés ont avantage à ce que ladite affaire connaisse telle ou telle issue</i> »	Lettre du Président du Parlement du 17 juin 2015
États-Unis d'Amérique (<i>Chambre des Représentants</i>)	Non		Il est fait référence à l'attitude que doit adopter le Représentant, selon laquelle « <i>il peut voter sur toute question, sauf s'il a un intérêt personnel ou financier affecté par le sort apporté à cette même question</i> »	House ethics manual - House Rules 3, alinéa 1 ^{er}
Finlande (<i>Eduskunta</i>)	Non			

Pays	Définition		Éléments	Document de référence
Grande-Bretagne <i>(Chambre des Communes)</i>	Non		Il est seulement spécifié que les membres de la Chambre des Communes doivent effectuer leur mandat en prenant en considération le seul intérêt général, <i>en évitant tout conflit d'intérêts entre un intérêt personnel et un intérêt public</i> et, si tel est le cas, ils doivent le résoudre immédiatement en faveur de l'intérêt public	The Code of conduct for Members or Parliament - Article 10
Italie <i>(Chambre des députés)</i>		Oui	Il est fait référence à l'attitude du député « <i>lorsqu'un intérêt personnel spécifique pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions</i> »	Code de conduite des députés – I, alinéa 2
Luxembourg <i>(Chambre des députés)</i>		Oui	« <i>Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un député a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député.</i> »	Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts - Article 3, alinéa 1
Parlement européen		Oui	« <i>Un conflit d'intérêts existe lorsqu'un député au Parlement européen a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes.</i> »	Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts - Article 3, alinéa 1
Québec <i>(Assemblée nationale)</i>	Non		Il est seulement précisé qu'« <i>Un député ne peut se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge.</i> »	Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale – Article 15
Suède <i>(Riksdag)</i>	Non		Un membre de la Chambre des députés (<i>Riksdag</i>) ne doit pas participer aux travaux de la Chambre si un sujet le concerne personnellement (lui-même ou elle-même, un membre de son cercle familial proche ou tout autre proche avec lequel il ou elle entretiendrait des relations d'ordre professionnel).	A Code of Conduct for the members of the Riksdag – “Conflict of interests”, alinéa 1 ^{er}

2. Conforter la déclaration *ad hoc* d'intérêts

Parmi les aménagements à apporter au Règlement de l'Assemblée nationale sur le traitement des conflits d'intérêts des députés, la Déontologue attache une importance particulière à la déclaration *ad hoc* dont elle recommande le recours aux députés qui la consultent.

La déclaration *ad hoc* permet au député d'assumer publiquement l'intérêt qu'il détient à l'égard d'une question traitée dans le cadre des travaux parlementaires.

Aux termes de l'article L.O. 135-1 du code électoral, modifié par la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les parlementaires sont tenus d'adresser au Président de la HATVP, à chaque début de mandat, une déclaration des intérêts qu'ils détiennent à la date de leur élection et dans les cinq années précédentes, ainsi que de leurs activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées. Cette déclaration fait ensuite l'objet d'une publication sur le site internet de la Haute autorité.

Au-delà de cette déclaration d'intérêts et d'activités (DIA), la déclaration *ad hoc*, effectuée le plus souvent oralement, permet de rappeler, lorsque cela s'avère nécessaire, l'existence d'une activité exercée en parallèle ou antérieurement ou d'un intérêt personnel en lien avec la question traitée. En recourant à une transparence renforcée, le député peut ainsi faire valoir une expérience particulière, susceptible d'apporter un éclairage sur certains aspects de la question en discussion, tout en se prémunissant contre tout soupçon d'avoir cherché à cacher ses intérêts. Pleinement informés, l'ensemble des députés peut alors décider en connaissance de cause. En matière de conflit d'intérêts, l'apparence compte en effet au moins autant que l'existence avérée d'une situation de collusion d'intérêts ; il est donc nécessaire que les députés ne puissent apparaître comme cherchant à taire leurs intérêts personnels.

Ce dispositif existe dans de nombreux parlements étrangers, l'obligation de divulgation *ad hoc* des intérêts étant souvent privilégiée au départ pour gérer les situations de conflit d'intérêts. Au Parlement européen par exemple, chaque député doit rendre public tout conflit d'intérêts réel ou potentiel, avant les prises de parole et avant les votes, à la fois en séance plénière et au sein de tous les organes du Parlement ou lorsqu'il est proposé comme rapporteur, sauf si ce conflit est manifeste au regard de sa déclaration d'intérêts financiers⁵¹. Dans d'autres parlements, la déclaration *ad hoc* relève d'une démarche volontaire du député

⁵¹ Article 11 du Règlement intérieur du Parlement européen.

auquel il revient d'apprécier si l'intérêt personnel qu'il détient est susceptible d'interférer avec la discussion en cours et s'il souhaite, pour cette raison, le révéler.

À la suite de la récente réforme de son Règlement, le Sénat a introduit la déclaration orale d'intérêts lorsqu'un sénateur estime qu'il détient un intérêt ayant un lien avec les travaux parlementaires « *sans toutefois le placer dans une situation de conflit d'intérêts* ». L'opportunité d'effectuer une déclaration *ad hoc* reste à l'appréciation du sénateur et relève d'une démarche volontaire. Si un sénateur décide de procéder à une déclaration orale d'intérêts, elle figure au compte-rendu.

Le dispositif retenu au Sénat distingue donc deux situations : celle du conflit d'intérêts avéré dans laquelle le sénateur peut se déporter et celle qui n'est pas assimilée à un véritable conflit d'intérêts dans laquelle le sénateur peut recourir à une déclaration *ad hoc* c'est-à-dire faire le choix d'une transparence renforcée. Dans un cas comme dans l'autre, sa décision est rendue publique et figure soit au compte rendu de la réunion concernée, soit sur le registre public des dépôts.

La solution proposée par le Sénat n'a pas été retenue par la Déontologie de l'Assemblée nationale. Elle estime en effet que la déclaration *ad hoc* comme le déport constituent deux modalités de gestion des conflits d'intérêts offertes aux parlementaires en fonction de l'intensité de l'interférence entre l'intérêt en cause et le sujet traité. Si les parlementaires se voient soumis à l'obligation de prévenir et de mettre fin à toute situation de conflit d'intérêts en vertu de la loi, les modalités de gestion des conflits d'intérêts restent à leur libre appréciation : il importe donc de leur laisser déterminer le comportement le plus adéquat en fonction de circonstances qu'il leur revient d'apprécier en prenant, au besoin, conseil auprès de la Déontologie. Aussi, en rendant public un intérêt personnel en lien avec le sujet traité ou en ne prenant pas part aux délibérations dans lesquelles il a un intérêt, le parlementaire évite-t-il de se placer en situation de conflit d'intérêts. .

La Déontologie suggère donc d'ouvrir la **possibilité d'une déclaration *ad hoc* écrite ou orale**, selon le choix du député qui décide d'y recourir, afin de faire connaître ses intérêts, que ceux-ci le placent ou non dans une situation de conflit d'intérêts. En cas de déclaration orale d'intérêts, il pourrait être précisé que cette déclaration n'est pas décomptée du temps de son intervention, lorsque celui-ci est réglementé.

3. Prévoir des modalités souples pour le « déport »

Comme indiqué *supra*, l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 impose désormais aux assemblées de mettre en place un « registre public recensant les cas dans lesquels un parlementaire a estimé devoir ne pas participer aux travaux du parlement, en raison d'une situation de conflit d'intérêts ». Il est précisé que ce registre est « publié par voie électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ».

Si l'instauration d'un registre public des déports s'impose aux assemblées, l'inscription sur ce registre reste facultative pour les députés qui décident, seuls, de l'opportunité de s'abstenir ou non de participer à certains travaux parlementaires. Comme évoqué *supra*, cette possibilité peut porter, d'après le Conseil constitutionnel, sur les délibérations ou les votes accomplis en commission ou en séance publique.

Selon la Déontologue, **trois possibilités s'offrent aux députés : être absent lors des délibérations et des votes, être présent sans participer et participer aux délibérations sans prendre part aux votes.** Il est des hypothèses en effet où la présence même du député en situation de conflit d'intérêts avec la question débattue exerce une pression sur ses collègues de nature à fausser la sincérité des débats ; la meilleure solution consiste alors à ce qu'il n'y assiste pas. Dans d'autres cas, il est possible d'admettre la présence du député sans qu'il participe aux délibérations et sans qu'il prenne part aux votes. La situation doit être appréciée au cas par cas.

Se pose la question de savoir si un député qui s'abstient au stade de la commission devra conserver la même attitude en séance. Les Parlements qui prévoient le déport l'envisagent pour la commission et la séance dès lors que l'intérêt demeure. On peut toutefois citer l'exception de la Finlande dont l'article 32 de la Constitution dispose qu'« un député ne peut participer à la préparation et à la prise de décisions relatives à une affaire qui le concerne personnellement. Il peut cependant participer aux débats sur la question en séance plénière ».

Il reviendra au député d'apprécier la situation et d'adopter une démarche cohérente. En tout état de cause, il ne paraît pas opportun à la Déontologue qu'un député se déporte à l'avance et de manière générale sur tout texte traitant d'un sujet particulier, ce qui constituerait un renoncement trop important à l'exercice de son mandat.

Au-delà de la tenue du registre des déports applicable aux travaux accomplis en commission et en séance publique, la Déontologue estime qu'un député peut tout à fait s'abstenir de prendre position dans un cadre élargi à d'autres instances du Parlement (comme, par exemple, les réunions du Bureau ou de Questure), afin de se conformer au principe selon lequel il est tenu de prévenir et de faire cesser toute situation de conflit d'intérêts dans laquelle il pourrait se trouver.

Dès lors qu'un député décide de s'abstenir de participer à certains travaux et que cette décision se traduit par une absence de participation à une réunion de commission ou à une séance, il importe qu'il ne soit pas sanctionné pour absence d'assiduité.

La Déontologue a ainsi suggéré que les nouvelles dispositions du Règlement relatives au registre public des déports prévoient expressément que le député qui décide de s'inscrire sur ce registre soit considéré comme étant présent en commission et en séance publique.

Telle est d'ailleurs la solution retenue par le Sénat à la suite de la modification de son Règlement : le sénateur qui prend la décision de se déporter est considéré comme présent en séance ou en commission au cours des travaux entrant dans le champ du déport.

S'agissant de **l'explicitation des motifs du déport** sur le registre public, la Déontologue estime qu'elle **ne doit pas être imposée aux députés**. Les intérêts en cause peuvent en effet concerner des proches du député qui souhaite se déporter et leur divulgation risquerait alors de porter une atteinte excessive à leur vie privée.

Il convient de souligner que le Sénat a commencé à mettre en place un registre des déports en mettant en ligne, sur son site Internet, un « formulaire de déclaration de déport de certains travaux du Sénat ». Ce formulaire précise qu'« *un sénateur est libre de définir les travaux auxquels il ne souhaite pas prendre part en déterminant ces travaux par référence à un texte, à une subdivision de texte ou à un secteur d'activité. Il fixe ce déport pour la durée qu'il souhaite, sachant qu'il est libre, à tout moment, de déclarer y mettre fin* ». Cette déclaration, adressée au Bureau, est rendue publique sur le site Internet du Sénat, ses informations devant, à terme, figurer dans le registre des déports, en cours d'élaboration. L'objectif est, conformément à la loi, de permettre une exploitation de ces données par un système de traitement automatisé.

Règles applicables en matière de déclaration *ad hoc*, de déport et de récusation dans les parlements étrangers

	Déclaration <i>ad hoc</i> / divulgation		Déport / récusation	
	Principe	Modalités	Principe	Modalités
<p>Canada (Chambre des communes)</p>	<p><u>Obligation</u> :</p> <p>Lorsqu'il participe à l'examen d'une question dont la Chambre ou un comité dont il est membre est saisi, le député est tenu de divulguer dans les plus brefs délais, verbalement ou par écrit, la nature générale des intérêts personnels qu'il détient dans cette question. Si le député se rend compte ultérieurement de l'existence d'intérêts personnels qui auraient dû être divulgués, il doit sans délai les faire connaître.</p> <p>Dans les autres cas, le député est tenu de déclarer verbalement ou par écrit dans les plus brefs délais la nature générale de ces intérêts à la partie concernée.</p>	<p>Le greffier de la Chambre doit sans délai être avisé par écrit de la nature générale des intérêts personnels. Il fait inscrire la divulgation dans les Journaux et communique ces renseignements au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.</p>	<p><u>Obligation</u> :</p> <p>En comité comme en séance plénière, un député ne peut participer à un débat ou voter sur une question dans laquelle il a un intérêt personnel.</p>	<p>–</p>
<p>Québec (Assemblée nationale)</p>	<p><u>Obligation</u> :</p> <p>En commission comme en séance, un député qui a un intérêt personnel et financier distinct dans la question examinée est tenu de le déclarer publiquement et sans délai.</p>	<p>–</p>	<p><u>Obligation</u> :</p> <p>En commission comme en séance, un député qui a un intérêt personnel et financier distinct dans la question examinée est tenu de le déclarer et de se retirer de la séance sans exercer son droit de vote ni participer aux débats sur cette question.</p>	<p>–</p>

	Déclaration <i>ad hoc</i> / divulgation		Déport / récusation	
	Principe	Modalités	Principe	Modalités
Suisse	<p><u>Obligation</u> :</p> <p>« Tout député dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération est tenu de le signaler lorsqu'il s'exprime sur cet objet au conseil ou en commission ».</p>	–	<p><u>Obligation</u> :</p> <p>Lors du contrôle de l'administration fédérale et des tribunaux fédéraux, « les membres de commissions ou de délégations se récusent lorsqu'ils ont un intérêt personnel direct dans un objet soumis à délibération ou que leur impartialité pourrait être mise en cause pour d'autres raisons ».</p> <p>Un parlementaire peut également être récusé, en cas de levée de son immunité, s'il est membre de la commission compétente pour l'examiner.</p>	–

	Déclaration <i>ad hoc</i> / divulgation		Déport / récusation	
	Principe	Modalités	Principe	Modalités
Allemagne (Bundestag)	<p><u>Obligation (en commission):</u> Tout membre d'une commission percevant une rémunération au titre d'activités présentant un lien avec un sujet figurant à l'ordre du jour de ladite commission doit signaler cette collusion d'intérêts avant le début des délibérations. Le député est dispensé de cette formalité si la collusion est manifeste sur la base de sa déclaration relative à ses activités et revenus accessoires.</p>	<p>Aucune procédure spécifique n'est prévue ; il est conseillé aux parlementaires d'effectuer cette déclaration à l'ouverture des travaux et de la faire figurer dans le compte rendu de la réunion.</p>	<p><u>Obligation :</u> Lorsque le Bundestag agit de manière analogue à un tribunal, un parlementaire peut être exclu de travaux l'affectant directement (examen de la levée de son immunité parlementaire, participation à la commission de contrôle des élections lorsque son élection est contestée, participation à une commission d'enquête si elle est incompatible avec la représentation juridique d'une personne citée à comparaître devant cet organe)</p>	–
Royaume-Uni (Chambre des communes)	<p><u>Obligation :</u> Un parlementaire doit signaler tout intérêt personnel pertinent au cours de toute activité de la Chambre ou de ses commissions, ainsi que dans toute communication avec le Gouvernement, avec d'autres membres du Parlement et avec tout officiel ou titulaire d'une charge publique.</p>	<p>Des procédures pour déclarer ses intérêts existent pour chaque type d'actes. Par exemple, pour tout dépôt d'une proposition de loi ou d'un amendement, le document écrit fera figurer la mention (R) pour « <i>Relevant Interest Declared</i> » et une notice explicative décrivant la nature de l'intérêt en cause.</p>	<p><u>Faculté :</u> Le déport en commission est recommandé quand la discussion porte sur un organisme extérieur qui a un lien avec le parlementaire et dont il a déjà reçu, reçoit ou pourrait recevoir un avantage ou une récompense.</p>	–

	Déclaration <i>ad hoc</i> / divulgation		Déport / récusation	
	Principe	Modalités	Principe	Modalités
Parlement européen	<p><u>Obligation</u> :</p> <p>Les députés rendent public « <i>avant de s'exprimer ou de voter en séance plénière ou au sein des organes du Parlement ou lorsqu'ils sont proposés comme rapporteur, toute tout conflit d'intérêts réel ou potentiel, compte tenu de la question examinée</i> », sauf si ce dernier est manifeste au regard de sa déclaration d'intérêts financiers.</p>	<p>Cette communication est faite par écrit ou oralement au président au cours des débats parlementaires en question.</p>	–	–
Finlande	–	–	<p><u>Obligation</u> :</p> <p>Un parlementaire ne peut participer à aucune affaire le concernant directement. Si tel est le cas, il peut participer aux débats en séance plénière mais pas au vote ; il ne peut participer ni aux débats, ni à la prise de décision en commission. Sa participation est interdite en commission lors de l'examen des mesures qu'il a prises dans l'exercice de ses fonctions, y compris anciennes.</p>	<p>Chaque parlementaire est tenu de veiller, de sa propre initiative, à ne pas prendre part à des débats ou décisions auxquels il n'est pas autorisé à participer.</p> <p>Il peut solliciter un avis juridique du secrétaire général sur le fait de savoir s'il existe ou pas un conflit d'intérêts.</p>

	Déclaration <i>ad hoc</i> / divulgation		Déport / récusation	
	Principe	Modalités	Principe	Modalités
Suède (Riksdag)	–	–	<p><u>Obligation</u> :</p> <p>En commission comme en séance, un député ne peut pas participer aux travaux de la Chambre si le sujet examiné le concerne personnellement ou l'un de ses proches. Cette interdiction porte tant sur la participation aux débats que sur l'exercice du vote.</p> <p>Un député, ancien ministre, peut participer à la discussion mais pas au vote d'une question qu'il a eu à connaître dans ses précédentes fonctions.</p>	Un député qui ne participe pas aux travaux en commission ou en séance à la suite de son déport peut demander qu'il en soit fait mention dans le compte rendu de la réunion.
Australie (Chambre des Représentants)	–	–	<p><u>Obligation</u> :</p> <p>Un député ne peut pas voter, en séance plénière, par division sur une question qui présente pour lui un intérêt financier direct.</p> <p>Un député ne peut pas participer à une réunion de commission au cours de laquelle est examinée une question qui présente, pour lui, un intérêt financier direct. Sa participation peut être contestée <i>via</i> une motion renvoyée à la Chambre.</p>	À l'issue du scrutin par division, une motion peut être déposée par un député, contestant le vote d'un autre député en raison d'un conflit d'intérêts. Si la motion est votée, le vote du député en cause est annulé.

	Déclaration <i>ad hoc</i> / divulgation		Déport / récusation	
	Principe	Modalités	Principe	Modalités
États-Unis (Chambre des Représentants)	<p><u>Obligation</u> :</p> <p>Lors de l'examen de dispositions législatives de nature fiscale par un comité, un député doit produire une déclaration concernant ses intérêts financiers, s'ils sont en lien avec ces dispositions, au Bureau de ce comité. Le Bureau examine la déclaration en vue de certifier que ni le député, ni son conjoint, « <i>n'a d'intérêt financier dans (cet) avantage fiscal ou tarifaire</i> ».</p>		<p><u>Faculté</u> :</p> <p>« <i>Chaque député individuellement a la responsabilité de décider lui-même si son intérêt personnel dans la législation en cours d'adoption exige qu'il s'abstienne de voter</i> ». Cette responsabilité lui incombe dans les votes mais pas dans les autres actions qu'il peut engager, en rapport avec sa fonction officielle.</p> <p>En revanche, un député négociant un futur emploi doit « se récuser » de toute affaire dans laquelle il y aurait un conflit d'intérêts ou une apparence de conflit.</p>	<p>Chaque fois qu'un député envisage une telle action sur une question susceptible d'affecter ses intérêts financiers personnels, il doit demander conseil au Comité d'éthique. Il doit également faire preuve de prudence avant d'accepter un poste au conseil d'administration d'une organisation qui est soumise à la surveillance du comité dans lequel il siège.</p>

4. Prévoir la possibilité de s'abstenir d'exercer certaines fonctions

La faculté de ne pas participer aux travaux de l'Assemblée en raison d'une situation de conflit d'intérêts ayant vocation à être consacrée dans le Règlement, la Déontologue estime logique et utile de prévoir également celle de **s'abstenir d'exercer certaines fonctions susceptibles de placer l'intéressé en situation de conflit d'intérêts.**

Il est arrivé que des députés pressentis ou effectivement nommés rapporteurs d'un projet ou d'une proposition de loi saisissent la Déontologue pour savoir si cette fonction n'allait pas les placer en situation de conflit d'intérêts eu égard à leur profession (passée ou qu'ils étaient appelés à reprendre une fois leur mandat terminé), à un mandat qu'ils détenaient dans un organisme extraparlamentaire ou aux intérêts de certains de leurs proches.

Le Règlement du Sénat prévoit désormais l'obligation pour tout sénateur de s'abstenir de solliciter ou d'accepter, dans le cadre des travaux du Sénat, des fonctions susceptibles de le placer en situation de conflit d'intérêts.

5. Inscrire les obligations déclaratives des députés

Au titre des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts figurent traditionnellement **les dispositifs visant à interdire ou à publier les cadeaux ou invitations à des manifestations ou à des voyages par des tiers** afin de prémunir les destinataires de ces avantages de tout soupçon de complaisance à l'égard des organismes ou individus qui en sont à l'origine.

Conformément à la nouvelle rédaction de l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, il paraît nécessaire de « hisser » les obligations déclaratives auxquelles sont soumis les députés qui figurent à l'article 7 du code de déontologie au niveau du Règlement de l'Assemblée nationale.

La Déontologue propose par ailleurs que ces obligations soient renforcées dans le II du présent rapport (cf. *infra*).

6. Mentionner l'ensemble des missions du Déontologue pour en assurer la lisibilité

La loi du 15 septembre 2017 ayant considérablement élargi le rôle de l'organe chargé de la déontologie parlementaire⁵², il paraît important que l'ensemble des missions de la Déontologie soient récapitulées dans le Règlement de l'Assemblée nationale dans un souci de lisibilité du droit.

L'article 80-1 pourrait tout d'abord reprendre le principe énoncé à l'article 4 *quater* de l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, dans sa rédaction issue de la loi pour la confiance dans la vie politique, selon lequel les députés « *veillent à prévenir et à faire cesser immédiatement toute situation de conflit d'intérêts dans laquelle ils se trouvent ou pourraient se trouver, après consultation, le cas échéant, du déontologue* ». Inscrire dans le Règlement le principe de la consultation du Déontologue sur les risques de conflits d'intérêts, prévu par la loi, paraît utile non seulement pour consolider une pratique désormais répandue mais aussi dans un but pédagogique afin de sensibiliser les députés qui n'ont pas encore le réflexe de solliciter la Déontologie.

Outre les missions relatives à la prévention et la résolution des conflits d'intérêts, pourraient être mentionnées au titre des missions du Déontologue :

– celles qui se rapportent à l'utilisation des frais de mandat (consultation sur la réglementation et contrôle de l'utilisation des frais de mandat prévus au nouvel article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958) ;

– celles qui se rattachent au contrôle des emplois familiaux (réception des déclarations des députés et collaborateurs et pouvoir d'injonction prévus au nouvel article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958) ;

– celles qui portent sur le contrôle des représentants d'intérêts (article 5 *quinquies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires, issues de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique).

Seraient également mentionnées les dispositions nouvelles se rapportant au statut du Déontologue⁵³.

⁵² La loi organique du 15 septembre 2017 a rendu l'organe chargé de la déontologie destinataire des attestations fiscales que l'administration doit envoyer en début de mandat aux parlementaires sans lui confier de rôle particulier (article L.O. 136-4).

⁵³ Il s'agit du rappel des dispositions du nouvel article 4 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, issues de l'article 3 de la loi du 15 septembre

La Déontologie souhaiterait à ce titre qu'il soit indiqué que les demandes de consultation et les avis que le Déontologue donne ne peuvent être « *communiqués ou rendus publics* » que par le député concerné « *dans leur intégralité* ». Cette précision constituerait une garantie pour le Déontologue, dont les avis peuvent être utilisés et détournés.

Enfin, il semble utile de préciser que le Déontologue peut constater un manquement au code de déontologie, « *d'office ou sur signalement* », ce qui mettra le Règlement en conformité avec la pratique.

C. – Les modifications du code de déontologie des députés proposées par la Déontologie

Comme indiqué *supra*, la Déontologie est favorable à une actualisation du code de déontologie des députés dont certaines dispositions, devenues inutiles à l'issue de la révision du Règlement, seraient supprimées tandis que d'autres pourraient être enrichies.

Il en résulterait un dispositif à deux étages comprenant, d'une part, les règles de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts « remontées » dans le Règlement et, d'autre part, des principes généraux de comportement (indépendance, probité, *etc.*) définis par le Bureau. Comme précédemment, le déontologue serait chargé d'en assurer le respect et d'alerter, le cas échéant, le Bureau des manquements constatés.

Dans cette perspective, la Déontologie propose les adaptations suivantes au contenu du code de déontologie des députés.

1. Préciser le principe d'indépendance

Le principe d'indépendance, formulé à l'article 2 du code, pourrait être complété pour reprendre la proposition des précédents déontologues de l'Assemblée nationale, d'inviter les députés à s'assurer de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent.

2017, qui imposent au Bureau de définir les conditions dans lesquelles l'organe chargé de la déontologie peut demander communication, aux parlementaires, d'un document nécessaire à l'exercice de ses missions et de l'obligation à laquelle est désormais soumis l'organe chargé de la déontologie d'adresser à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts le concernant, en vertu de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, tel que modifié par l'article 3 de la loi du 15 septembre 2017.

2. Reformuler le principe de probité

Dans sa formulation actuelle, le principe de probité énoncé dans le code de déontologie porte sur le comportement que les parlementaires, confrontés à une situation de conflit d'intérêts, sont invités à adopter. Il leur prescrit de faire connaître un éventuel intérêt personnel susceptible d'interférer dans leur action publique et de mettre fin à la situation au profit du seul intérêt général. Cette formulation fait ainsi clairement référence aux modalités de gestion et de résolution des situations de conflit d'intérêts qui sont appelés à être précisées et à figurer désormais dans le Règlement de l'Assemblée nationale.

La Déontologue suggère donc d'adapter la formulation actuelle du principe de probité en se rapprochant du sens qui lui est généralement donné dans la fonction publique, à savoir l'obligation de ne pas utiliser les moyens du service à des fins personnelles.

Cette préoccupation est d'ores et déjà présente dans le code de déontologie dont l'article 1^{er} dispose que : « *(Les députés) s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* ». Cette disposition, qu'il est nécessaire de conserver, figure toutefois dans la définition du principe d'intérêt général ; elle trouverait une place plus appropriée dans la consécration d'un principe de probité au regard de la définition généralement admise de ce principe.

En outre, en instituant un nouveau régime de prise en charge des frais de mandat, reposant sur un contrôle des dépenses par « *l'organe chargé de la déontologie parlementaire* », la loi du 15 septembre 2017 incite à inclure dans le champ du principe de probité, au titre des moyens mis à disposition des députés, les indemnités qu'ils perçoivent pour l'exercice de leur mandat.

Une nouvelle formulation du principe de probité pourrait ainsi prévoir que : « *Les députés veillent à ce que les moyens et indemnités mis à leur disposition soient utilisés conformément à leur destination* ». Serait ensuite ajouté l'alinéa qui figure actuellement à l'article 1^{er} du code de déontologie selon lequel « *ils s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* ».

3. Inscrire un principe d'exemplarité

Le principe d'exemplarité, fréquemment mentionné dans les codes de conduite de différents parlements dans le monde, consiste généralement à prescrire aux parlementaires d'avoir le souci de l'image de leur assemblée, notamment en respectant l'ensemble des règles déontologiques pouvant exister par ailleurs. Si cette

préoccupation semble aller de soi, l'énoncer comme principe en tant que tel ne relève cependant pas de l'évidence.

Face à la difficulté de recourir à des critères objectifs de qualification d'un comportement exemplaire, une option pourrait être de se limiter, comme c'est le cas actuellement, à prévoir la bonne observation d'autres principes, dont les obligations découlant du code de déontologie.

La Déontologue estime cependant important d'ouvrir à l'institution parlementaire la possibilité de mettre en cause le comportement de l'un de ses membres qui aurait pour effet de nuire à l'image des députés dans leur ensemble. Il est en effet des cas où l'absence de réaction de l'Assemblée nationale en tant qu'institution ne manquerait pas de surprendre, voire de susciter incompréhension et critiques. Incompréhension des autres députés qui auraient à supporter les conséquences de l'acte contesté sans pouvoir clairement s'en désolidariser aux yeux de l'opinion publique, en dépit de condamnations individuelles. Critiques envers l'institution parlementaire, qui ne manquerait pas d'être accusée de permissivité ou d'impuissance dans un contexte bien connu d'antiparlementarisme récurrent.

Cette préoccupation prend en outre une dimension nouvelle depuis le vaste mouvement de libération de la parole, initié par l'affaire « Weinstein » qui conduit, comme le suggérait le précédent Déontologue de l'Assemblée nationale, à envisager l'application du principe d'exemplarité pour des faits de harcèlement et discriminatoires (*cf. infra*).

Dans cette perspective, elle suggère que le code de déontologie des députés prévoit que ceux-ci « *prennent garde à ce que leurs actions dans l'enceinte parlementaire comme en dehors ne portent pas atteinte à l'image de la Représentation nationale* ». Si la proposition de M. Mélin-Soucramanien envisageait l'atteinte « *à l'image de l'Assemblée nationale* », la Déontologue estime qu'une telle rédaction pourrait être comprise comme étant de nature à porter atteinte à la liberté des députés qui, par leurs actions, peuvent souhaiter mettre en cause et critiquer l'organisation ou le fonctionnement de l'Assemblée nationale. L'atteinte à l'image de la Représentation nationale lui paraît mieux exprimer l'idée d'une atteinte à l'image de l'ensemble des députés en tant que représentants de la Nation.

III. – Les réformes relatives aux collaborateurs parlementaires

Les événements qui ont émaillé la campagne présidentielle française puis secoué le Parlement européen ont brusquement placé les collaborateurs parlementaires sous les feux de l'actualité et conduit à l'adoption d'un certain nombre de mesures destinées à prévenir les conflits d'intérêts et les risques de népotisme.

La loi ordinaire du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique instaure en particulier une interdiction, pour les parlementaires, d'employer un membre de leur famille proche sous peine de sanctions pénales et financières tandis que des mesures de transparence ont été instituées pour les emplois des membres de la famille élargie et les emplois dits « *croisés* ». Là encore, le dispositif mis en place fait intervenir « *l'organe chargé de la déontologie parlementaire* ».

A. – La réglementation relative aux emplois familiaux

Comme cela a été évoqué à propos de frais de mandat, l'Assemblée nationale comme le Sénat octroie à leurs membres une enveloppe financière dénommée « *crédit collaborateur* » leur permettant d'employer directement des salariés de droit privé. Chaque député dispose comme il l'entend de ce crédit pour recruter un ou plusieurs collaborateurs (jusqu'à cinq) amenés à travailler à l'Assemblée ou en circonscription.

Le député, en sa qualité d'employeur, recrute librement ses collaborateurs, fixe les conditions de travail et le salaire de son personnel, dans le respect des dispositions du code du travail.

Si le principe est la liberté de recrutement des collaborateurs parlementaires, des obligations de transparence pèsent cependant sur les députés. À la suite de l'adoption de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ils doivent en effet préciser, dans leur déclaration d'intérêts et d'activités transmise à la HATVP « *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* » et indiquer les « *noms des collaborateurs parlementaires ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux* ». Cette dernière indication est destinée à permettre d'identifier d'éventuels cas de cumuls d'activités pouvant s'avérer problématiques en ce qu'ils feraient naître un conflit d'intérêts.

Dans le but de « *renforcer les garanties de probité et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci* »⁵⁴, la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires afin d'encadrer les emplois de collaborateurs des parlementaires.

1. L'interdiction des emplois familiaux

La loi a introduit un nouvel article 8 *quater* dans l'ordonnance du 17 novembre 1958, dont le premier paragraphe interdit à un député ou à un sénateur d'employer, comme collaborateur parlementaire, un membre de sa famille proche.

Cette interdiction concerne le conjoint (ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin), les parents ou parents de son conjoint, les enfants ou enfants du conjoint. La violation de cette interdiction est passible de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende et emporte la cessation de plein droit du contrat de travail. S'y ajoute une obligation, pour le parlementaire concerné, de rembourser les sommes versées au collaborateur familial, étant précisé qu'il est interdit d'en obtenir restitution de la part du collaborateur.

La loi renvoie au Bureau de chaque assemblée la détermination des modalités selon lesquelles le député ou le sénateur rembourse les sommes au titre des contrats conclus en violation de cette interdiction. Une décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 14 mars 2018 est ainsi venue préciser les modalités d'application de la loi pour la confiance dans la vie politique s'agissant des contrats familiaux.

2. Les déclarations d'emplois familiaux

L'interdiction d'emploi qui vise la famille proche s'accompagne d'obligations déclaratives pour les députés employant des membres de leur famille élargie ainsi que pour les collaborateurs ayant un lien familial avec un autre député que leur employeur ou avec un sénateur.

Dans le premier cas, le député qui emploie comme collaborateur un membre de sa famille élargie doit en informer le Bureau et le Déontologue de l'Assemblée nationale. Cette obligation déclarative concerne l'emploi de :

⁵⁴ Objectifs énoncés dans l'étude d'impact accompagnant le projet de loi rétablissement la confiance dans l'action publique.

- son frère, sa sœur ou le conjoint (ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin) de celui-ci ou celle-ci ;
- l'enfant de son frère ou de sa sœur ou le conjoint de cet enfant ;
- son ancien conjoint ainsi que de son enfant, son frère ou sa sœur ;
- le frère ou la sœur de son conjoint.

Depuis l'instauration de cette obligation déclarative, la Déontologue a reçu onze déclarations de députés ayant employé un membre de leur famille élargie.

Aux termes du nouvel article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, il revient par ailleurs au collaborateur qui a un lien familial avec un autre député ou un sénateur d'en informer, sans délai, le député qui l'emploie, le Bureau et le Déontologue de l'Assemblée nationale. À ce jour, cinq déclarations ont été effectuées auprès de la Déontologue sur le fondement de cette obligation.

Outre la réception de ces déclarations, le Déontologue de l'Assemblée est chargé, toujours en application de l'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, de s'assurer du respect des nouvelles dispositions encadrant les emplois familiaux. Ainsi, s'il constate, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, qu'un député emploie une personne d'une manière qui serait susceptible de constituer un manquement aux règles de déontologie, il peut faire usage d'un pouvoir d'injonction pour faire cesser cette situation et rendre publique cette injonction.

Aucun manquement à ce titre n'a été constaté jusqu'à présent, les rares défauts de déclarations constatés, liés à une connaissance imparfaite du dispositif en place, ayant pu être aisément résolus par le dialogue. La Déontologue est par ailleurs souvent sollicitée par les députés avant qu'ils ne procèdent à un recrutement. Ces derniers, qui restent entièrement libres du choix de leurs collaborateurs, peuvent ainsi s'assurer qu'ils ne contreviennent pas à une règle légale ou déontologique au moment où ils sélectionnent un candidat dont le profil les intéresse.

B. – L'interdiction d'être rémunéré par un représentant d'intérêts

Parallèlement à leurs fonctions auprès d'un député, les collaborateurs parlementaires peuvent exercer une autre activité professionnelle, dans le respect des dispositions du code de travail.

À l'heure actuelle, environ 40 % des contrats recensés à l'Assemblée nationale sont des contrats de travail à temps partiel et on peut imaginer que certains de leurs titulaires exercent par ailleurs une autre activité professionnelle. En principe, cette activité est mentionnée dans la déclaration d'intérêts et d'activités du député-employeur. L'examen de ces déclarations n'apporte cependant pas de données suffisamment exhaustives pour établir une synthèse pertinente. Il apparaît en effet que la rubrique à compléter dans la déclaration d'intérêts et d'activités est mal comprise par les députés, sans doute parce qu'elle est trop large et insuffisamment explicitée.

La Déontologue suggère qu'une meilleure information soit fournie aux députés sur la manière de renseigner leur déclaration d'intérêts et d'activités afin de compléter utilement la rubrique consacrée aux activités professionnelles exercées par leurs collaborateurs parallèlement à leurs fonctions auprès du député.

Le cumul entre l'emploi de collaborateur et d'autres activités peut, dans certains cas, s'avérer problématique. Le précédent Déontologue, M. Ferdinand Mélin-Soucramanien⁵⁵, observait ainsi que *« le rôle des collaborateurs étant désormais étudié avec attention par les médias, ne serait-ce qu'avec la loi relative à la transparence de la vie publique et la publication de leurs noms dans la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires, une obligation particulière de transparence et de loyauté pèse sur les collaborateurs, pour éviter que les parlementaires ne puissent à aucun moment être mis en difficulté »*.

Dans un rapport sur les clubs parlementaires⁵⁶ remis à M. Claude Bartolone, alors Président de l'Assemblée nationale, la HATVP considérait que la déclaration, par les parlementaires, des activités de leurs collaborateurs *« peut toutefois apparaître insuffisante dans la mesure où elle n'empêche pas un certain mélange des genres en permettant à un représentant d'intérêts de rémunérer une personne qui certes, n'est pas titulaire d'un mandat électif mais qui exerce son activité principale au sein du Parlement et qui peut avoir une certaine influence sur les parlementaires »*. La Haute Autorité envisageait ainsi *« d'interdire purement et simplement aux assistants parlementaires toute activité parallèle au profit d'un représentant d'intérêts »* en précisant toutefois qu' *« une telle mesure devrait être corrélée avec une réflexion d'ensemble sur le statut des collaborateurs, dont la situation est encore aujourd'hui très diverse »*.

L'article 5 de la loi pour la confiance dans la vie politique a modifié l'article 18- 5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique en vue d'interdire aux représentants d'intérêts de rémunérer les collaborateurs d'un député ou d'un sénateur.

⁵⁵ Rapport public annuel remis le 17 juin 2015.

⁵⁶ Rapport remis au Président de l'Assemblée nationale le 27 juin 2016.

Cette interdiction a été introduite à la suite de l'adoption, contre l'avis du Gouvernement, d'un amendement parlementaire interdisant aux représentants d'intérêts de rémunérer les collaborateurs du Président de la République, les membres des cabinets ministériels ainsi que les collaborateurs parlementaires et les collaborateurs de groupe. Il faut relever que, dans sa rédaction actuelle, elle excède le champ de l'interdiction, édictée pour les députés, d'« *exercer l'activité de représentant d'intérêts à titre individuel ou au sein des personnes morales, établissements, groupements ou organismes inscrits au répertoire des représentants d'intérêts rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* » qui figure désormais dans le code électoral⁵⁷. L'interdiction qui vise les collaborateurs porte, en effet, sur toute activité exercée au sein d'un organisme qui répond à la définition légale de représentant d'intérêts et doit en conséquence s'inscrire sur le répertoire de la HATVP alors que les députés se voient interdire l'exercice d'une activité de représentation d'intérêts au sein de ces mêmes organismes. Il n'est pas certain que la portée de cette interdiction ait été pleinement mesurée.

On observera, en outre, que cette interdiction, qui s'applique aux représentants d'intérêts, a été insérée à l'article 18-5 de la loi pour la transparence de la vie publique, dans la sous-section 2 applicable aux autorités gouvernementales et administratives et aux collectivités territoriales. Or, l'article 18-4 de cette même loi, placé dans la sous-section 1 relative à la détermination et à la mise en œuvre des règles applicables aux assemblées parlementaires précise que les règles applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les parlementaires et leurs collaborateurs sont déterminées par le Bureau de chaque assemblée.

L'interdiction prévue à l'article 18-5 est, en l'état, dépourvue de sanction lorsqu'elle porte sur les collaborateurs parlementaires, ce qui soulève la question de l'effectivité de la règle adoptée. Une solution serait d'introduire cette interdiction dans le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, défini par le Bureau.

⁵⁷ Art. L.O. 146-3 introduit par l'article 10 de la loi organique du 15 septembre 2017.

C. – Vers un code de déontologie applicable aux collaborateurs des députés ?

1. Une proposition du groupe de travail retenue par le Bureau de l'Assemblée nationale

Dans le cadre de l'initiative *Pour une nouvelle Assemblée nationale – Les rendez-vous des réformes 2017-2022*, un groupe travail sur les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires, composé de députés, a été mis en place en septembre 2017. Ce groupe, présidé par M. Michel Larive, député de l'Ariège, et dont la rapporteure est Mme Jacqueline Maquet, députée du Pas-de-Calais, a présenté, en décembre 2017, 19 propositions articulées autour de trois axes : relancer la négociation collective, renforcer les moyens dédiés aux collaborateurs et développer l'information des députés et de leurs collaborateurs.

Le groupe de travail a proposé l'élaboration d'un code de déontologie des collaborateurs. Il a en effet jugé utile que soit élaboré un « *document de référence qui synthétiserait les droits et obligations des collaborateurs* » et « *d'aller au-delà d'un travail de compilation en réfléchissant aux clauses de nature déontologique du contrat de travail* ». Le groupe observait, dans ses conclusions, que le contrat de travail qui lie les collaborateurs à leurs députés « *mentionne le lien de confiance entre le député et son collaborateur, ainsi que les obligations de loyauté et de discrétion du collaborateur. La question est ouverte de savoir comment compléter ou faire évoluer ces clauses* »⁵⁸.

Le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté l'ensemble des 19 propositions du groupe de travail le 24 janvier 2018 et a confié à la Déontologue la mission d'élaborer un code de déontologie des collaborateurs. La mission de la Déontologue a été précisée par une lettre du Président de l'Assemblée nationale du 23 mars 2018 indiquant que le projet de code de déontologie des collaborateurs devrait être remis en juin pour que le Bureau puisse l'adopter au début de la session d'octobre.

2. Une mission confiée à la Déontologue

Dans sa lettre de mission, le Président de l'Assemblée nationale motivait le choix de confier la rédaction du projet de code à la Déontologue par le fait que ses prédécesseurs s'étaient déjà penchés sur la question. Une réflexion avait ainsi été lancée, à la demande du Bureau, par Mme Noëlle Lenoir en 2013. Lors de sa réunion du 30 novembre 2016, le Bureau avait par ailleurs confié à

⁵⁸ Premier rapport du groupe de travail sur les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires, 13 décembre 2017, proposition n° 6, p. 64.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien la mission d'élaborer un code de déontologie pour les fonctionnaires parlementaires et pour les collaborateurs de députés, en même temps qu'il avait modifié le code de déontologie des députés en 2016, afin de permettre aux collaborateurs et aux fonctionnaires parlementaires de saisir le Déontologue sur toute « *question d'ordre déontologique* » en lien avec l'exercice de leurs fonctions.

Dans son rapport public de 2016⁵⁹, M. Mélin-Soucramanien défendait le principe d'un code de déontologie « *adapté aux spécificités des fonctions de collaborateur parlementaire [qui] permettrait de préciser les règles de cumul d'activités* ». Il relevait en effet que : « *si la décision du Bureau a formellement reconnu la compétence du Déontologue à l'égard des collaborateurs, il ne va pas pour autant de soi que ce sont les mêmes règles de déontologie qui s'appliquent aux députés et à leurs collaborateurs. Il s'en ajoute d'autres, la loyauté, notamment ; en revanche, les principes applicables aux députés n'ont pas la même force lorsqu'il est question des collaborateurs. C'est le cas du principe de probité, d'intérêt général ou de responsabilité* ».

Pour élaborer son rapport, la Déontologue a mené une série d'entretiens avec les auteurs du rapport du groupe de travail, la présidente de l'association des députés-employeurs, les organisations de collaborateurs, les présidents de groupe, mais également avec le service de la gestion financière parlementaire de l'Assemblée nationale, le sous-directeur des relations individuelles et collectives du travail du ministère du travail et deux professeurs de droit du travail. Elle a également analysé des pratiques d'autres parlements dans ce domaine et s'est entretenue avec la Questeuse du Parlement européen et la commissaire à l'éthique du Québec.

La Déontologue a remis son rapport au Président de l'Assemblée nationale, le 19 juin 2018⁶⁰. Ce rapport met l'accent sur les propositions des précédents déontologues concernant les collaborateurs (publicité des noms des collaborateurs de chaque député, accès au déontologue, mise en place d'une procédure de déclaration des cadeaux ou avantages reçus et rédaction d'un code de déontologie) dont certaines ont trouvé depuis une traduction réglementaire.

Il offre également des éléments d'analyse comparée sur les obligations déontologiques qui s'imposent, dans certains parlements, aux collaborateurs parlementaires. À cet égard, deux approches se dégagent. Du fait de leur proximité avec les députés et de leur accès privilégié aux locaux du Parlement, certaines assemblées ont fait le choix de soumettre le personnel recruté par les députés à des obligations déontologiques de nature similaire à celles qui s'imposent à leurs

⁵⁹ La proposition n° 7 du rapport consiste à « *adopter un code de déontologie spécifiques pour les fonctionnaires des services de l'Assemblée nationale et pour les collaborateurs parlementaires* », p. 47.

⁶⁰ Rapport intitulé *Projet de code de déontologie pour les collaborateurs des députés*.

employeurs. Dans certains cas, une justification supplémentaire est avancée, à savoir que ces collaborateurs sont rémunérés par des fonds publics, grâce aux moyens mis à la disposition de chaque élu par leur assemblée. Également soucieux de limiter les sources de conflits d'intérêts, d'autres parlements ont, en revanche, fait le choix d'appliquer aux collaborateurs de députés les mêmes règles déontologiques que celles auxquelles est soumis le personnel de leur administration.

Dans le premier cas, on trouve la Chambre des Représentants des États-Unis d'Amérique qui a considéré que, bien que les conditions d'emploi des collaborateurs soient décidées par les parlementaires qui les recrutent, ces employés sont rémunérés par des fonds publics pour exercer leurs fonctions, ce qui justifie qu'ils soient soumis à des obligations communes. Parmi ces obligations figure notamment l'interdiction de recevoir « *n'importe quel avantage ayant une valeur financière* », sauf dans des cas expressément définis.

Au Royaume-Uni, la Chambre des communes a institué quatre registres dont le registre des secrétaires et assistants de recherche des parlementaires. Les personnels recrutés par les parlementaires pour les assister dans l'exercice de leur mandat sont tenus d'indiquer dans ce registre toute autre activité leur rapportant plus de 380 livres sterling (environ 430 euros) si elle résulte, d'une quelconque façon, des avantages que leur procure leur accès à la Chambre des communes. Ces informations sont rendues publiques sur le site Internet de la Chambre.

Enfin, l'Assemblée nationale du Québec a adopté, en mars 2013, des « *règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale* », incluant les membres du personnel engagés pour assister un parti politique ou un député indépendant à des fins de recherche et de soutien. Ces règles portent sur les conflits d'intérêts, les dons et avantages, l'utilisation de biens et de services de l'État, la déclaration d'intérêts et la fin des fonctions.

Dans le second cas, les obligations déontologiques qui s'appliquent aux collaborateurs parlementaires sont les mêmes que celles auxquelles est soumis le personnel de l'administration parlementaire. C'est notamment le cas du Parlement européen dont les membres sont assistés par deux catégories de collaborateurs : d'une part, des assistants accrédités, employés directement par le Parlement européen, qui travaillent dans les locaux de l'institution et, d'autre part, des assistants locaux, employés dans un des États membres de l'Union européenne qui disposent d'un contrat de travail de droit privé conclu par le député, selon le droit national. Du fait de leur statut, les assistants accrédités sont soumis aux règles qui découlent du statut des fonctionnaires européens et du code de bonne conduite administrative.

Ces exemples étrangers mettent en lumière l'existence de règles déontologiques qui dépassent le seul cadre de la relation contractuelle entre le député et ses collaborateurs dans le but de prévenir les risques de conflits d'intérêts au sein de l'institution parlementaire. L'objectif est également de s'assurer de la bonne destination des fonds alloués aux parlementaires pour recruter leurs collaborateurs.

C'est à la lumière de ces exemples, d'échanges avec les associations de collaborateurs ainsi qu'avec les présidents de groupe et des analyses des précédents déontologiques que la Déontologue a proposé des principes déontologiques susceptibles de s'appliquer aux collaborateurs des députés. Cette réflexion l'a conduite à soulever la question du vecteur normatif susceptible d'énoncer ces principes.

3. Les principes déontologiques proposés

Dans son rapport, la Déontologue a insisté sur le fait que les principes qu'elle propose visent à guider les collaborateurs parlementaires dans leur pratique professionnelle et n'ont, en aucun cas, vocation à limiter le libre choix, par le député, de ses collaborateurs, ni à empêcher les collaborateurs d'exercer d'autres activités professionnelles ou politiques.

L'objectif principal est d'alerter sur certains comportements dans le but de prévenir les risques de conflits d'intérêts qui peuvent s'avérer préjudiciables pour l'activité du député, dans le cadre de l'exercice de son mandat. Autrement dit, d'inviter les collaborateurs à interroger la portée de certaines sollicitations et à faire preuve de la plus grande transparence dans l'exercice de leurs fonctions auprès des députés.

Dans cet esprit, la Déontologue a suggéré d'inscrire les principes déontologiques suivants dans un projet de code à destination des collaborateurs de députés.

a) Prévenir les risques de conflits d'intérêts

Dans la mesure où **le cumul de l'emploi de collaborateur avec d'autres activités** peut être source de confusion, il paraît important de rappeler aux collaborateurs l'obligation légale d'informer le député-employeur des activités professionnelles qu'ils exercent par ailleurs et de mettre l'accent sur la nécessité d'actualiser ces informations dès qu'un changement de situation intervient.

Dès lors que, à raison de sa proximité avec le député-employeur, un collaborateur parlementaire est susceptible d'influencer les conditions d'exercice du mandat du parlementaire, il apparaît logique d'**exiger du collaborateur qu'il évite tout conflit d'intérêts dans l'exercice de ses fonctions et que, si une telle situation se présente, il en informe immédiatement le député qui l'emploie.** En outre, lorsque le collaborateur l'estime nécessaire et que le député-employeur en est d'accord, il peut effectuer une déclaration *ad hoc* consistant à mentionner, aux personnes qu'il rencontre dans le cadre de ses fonctions, l'existence d'une autre activité qu'il exerce en parallèle. Il s'agit ainsi de lui éviter d'être soupçonné de partialité dans une intervention, tout lui permettant de faire valoir une expérience susceptible d'éclairer utilement certains aspects du sujet en discussion.

b) Encadrer la réception de dons ou d'invitations

Les principes suivants, inspirés de ceux applicables aux députés, visent à orienter les collaborateurs qui hésitent quant à l'attitude à adopter lorsqu'un avantage leur est proposé directement :

- un collaborateur ne peut recevoir ou solliciter un avantage quelconque en échange d'une intervention dans le cadre des fonctions qu'il exerce auprès du député ;

- lorsqu'un don, un avantage ou une invitation à un événement sportif ou culturel ou à un voyage donne un motif raisonnable de penser que son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions et que son intégrité ou celle du député qui l'emploie sont compromises, le collaborateur s'abstient de l'accepter ;

- tout autre don, reçu dans le cadre des fonctions de collaborateur, doit être déclaré au député-employeur, dans le prolongement de l'obligation de loyauté et de la relations de confiance qui existe entre eux selon les clauses du contrat de travail ;

- les dons ou invitations d'une valeur supérieure à 150 € reçus par les collaborateurs sont déclarés, par le député-employeur, au Déontologue de l'Assemblée nationale, comme pour ceux dont ils sont les destinataires directs.

c) Rappeler l'obligation de discrétion professionnelle

Au-delà des dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts, certains principes pourraient utilement être énoncés dans un projet de code de déontologie des collaborateurs parlementaires.

Tel est notamment le cas de l'obligation de discrétion professionnelle qui figure dans le contrat de travail. À l'issue des entretiens menés dans le cadre de la mission de la Déontologue, il apparaît utile de rappeler que les informations, obtenues à l'occasion de l'exercice des fonctions de collaborateurs, ne peuvent être utilisées à des fins personnelles pendant comme après l'exercice de la fonction de collaborateur.

d) Préciser les conditions d'utilisation des moyens mis à disposition par l'Assemblée nationale

Le principe selon lequel les locaux et les moyens de l'Assemblée nationale ne peuvent être utilisés pour promouvoir des intérêts privés s'impose aux collaborateurs parlementaires, comme à toute catégorie de personnel amenée à travailler dans l'enceinte de l'institution. Ce principe est énoncé dans le code de déontologie des députés et il pourrait trouver sa place dans un projet de code de déontologie destiné aux collaborateurs parlementaires.

Il serait également utile de préciser que les collaborateurs parlementaires ne peuvent se prévaloir de leur fonction auprès d'un député ou de leur accès à l'Assemblée nationale pour en tirer un quelconque bénéfice personnel.

e) Rappeler le principe de non-substitution

L'énoncé de principes déontologiques à destination des collaborateurs parlementaires est enfin l'occasion de « codifier » certaines règles anciennes, d'application constante, qui ponctuent la vie parlementaire. Le principe, dit de « *non-substitution* », selon lequel le collaborateur parlementaire ne peut pas se substituer au député qui l'emploie pour certains actes liés à l'exercice du mandat ou au statut personnel du député est au nombre de ces règles.

Dans la pratique, il arrive cependant qu'un député demande à son collaborateur d'assister à une réunion à laquelle il ne peut participer en raison de son agenda, à l'Assemblée – sous réserve de l'autorisation du président de la commission concernée ou du rapporteur – ou en circonscription. Dans ce cas, il paraît important de prévoir que le collaborateur ne peut être amené à assister à une réunion qu'à la demande du député-employeur et qu'il doit faire preuve de transparence en indiquant la fonction qu'il occupe auprès du député, afin d'éviter tout risque de confusion.

4. La question du vecteur normatif susceptible de porter ces principes

La Déontologue a jugé nécessaire d'aborder, outre le contenu des principes déontologiques, la question du **vecteur normatif** susceptible de les porter en raison de la spécificité de la situation des collaborateurs qui ne sont pas employés par l'Assemblée nationale, mais par les députés, et de la nature de ces principes qui s'inscrivent, en partie, dans le prolongement des obligations contractuelles.

Deux solutions ont été envisagées par la Déontologue : soit, le code de déontologie des collaborateurs résulte d'une décision du Bureau de l'Assemblée nationale ; soit, il est intégré – ou annexé – au contrat de travail, voire mis en place par un accord collectif.

Dans le premier cas, il importe de prendre en compte le fait que l'Assemblée nationale n'a pas de lien direct avec les collaborateurs parlementaires qui sont salariés des députés et relèvent du droit privé. Toutefois, des précisions « *quant à l'emploi de collaborateurs parlementaires par les députés et au crédit affecté à la rémunération de ces collaborateurs* », ont leur place dans le Règlement de l'Assemblée nationale puisqu'elles portent sur les moyens mis à la disposition des députés pour l'exercice de leur mandat⁶¹.

On peut en déduire que des principes déontologiques ayant pour finalité de prévenir les risques de conflits d'intérêts pouvant affecter, directement ou indirectement, les députés dans l'exercice de leur mandat, du fait de la situation de l'un de leurs collaborateurs, peuvent ainsi être édictés par le Bureau. Dans ce cadre, seules sont en effet visées des situations dans lesquelles les agissements du collaborateur parlementaire, pour le compte du député qui l'emploie ou dans le cadre de ses autres activités, sont susceptibles d'avoir une influence sur l'action du député-employeur dans l'exercice de son mandat.

Toutefois, les collaborateurs n'étant soumis, en tant que salariés de droit privé, qu'au seul pouvoir disciplinaire du député-employeur, les principes ainsi édictés n'auraient pas de force obligatoire mais seulement une valeur indicative. On peut certes envisager que le Déontologue puisse être consulté, par les collaborateurs et les députés-employeurs, sur la mise en œuvre de ces principes. En revanche, il ne pourrait être tiré d'une violation d'un principe du code de déontologie un motif direct de rupture du contrat de travail d'un collaborateur.

⁶¹ Commentaire de la décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution rendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*.

Dans le second cas, les principes déontologiques applicables aux collaborateurs parlementaires, salariés de droit privé, figurent dans leur contrat de travail ou y sont annexés, voire sont adoptés dans le cadre d'un accord collectif.

Seraient ainsi repris dans le contrat de travail type, les principes proposés en matière de conflit d'intérêts, de dons et de voyages à l'invitation de tiers, les dispositions relatives à l'information du député-employeur en cas d'activité professionnelle annexe y figurant d'ores et déjà. Une adaptation du livret d'accueil des collaborateurs permettrait parallèlement de rappeler les obligations légales et réglementaires en vigueur ainsi que le principe de non-substitution et les règles relatives à l'utilisation des moyens mis à disposition par l'Assemblée nationale. Ces derniers principes n'auraient donc qu'une valeur informative, contrairement à ceux inclus dans le contrat de travail, susceptibles d'être sanctionnés par le député-employeur en cas de manquement.

Une autre option pourrait être d'annexer ces principes au contrat de travail, sur le modèle par exemple de l'engagement déontologique proposé aux collaborateurs du Défenseur des droits.

Enfin, la création d'une association de députés-employeurs et la conclusion d'un premier accord collectif entre cette association et trois organisations syndicales de collaborateurs de députés permet d'envisager la mise en place d'un code de déontologie des collaborateurs dans le cadre d'une négociation collective au risque, toutefois, d'en voir le contenu varier au gré des résultats de la négociation. Il est en outre peu satisfaisant, compte tenu de leur objet, que des principes déontologiques fassent l'objet d'une négociation.

Telles sont les pistes de réflexion et propositions que la Déontologue a soumises au Président de l'Assemblée nationale dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Bureau. À sa connaissance, son rapport n'a fait l'objet d'aucune diffusion et le Bureau n'en a pas délibéré.

La Déontologue n'en estime pas moins important de poursuivre la réflexion sur le sujet, en la prolongeant afin de définir également des principes déontologiques applicables aux agents – fonctionnaires et contractuels – des services de l'Assemblée nationale.

IV. – La réception des attestations fiscales

L'article 4 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017, codifié à l'article L.O. 136-4 du code électoral, a mis en place une procédure improprement qualifiée de « *quitus fiscal* », visant à garantir qu'un parlementaire au moment de son entrée en fonction, ne méconnaît pas ses obligations fiscales en matière de déclaration et de paiement des impositions dont il est redevable.

Sans lui confier de rôle particulier, la loi a prévu l'information de « *l'organe chargé de la déontologie parlementaire de l'Assemblée nationale* » sur les premières étapes de la procédure.

A. – Le dispositif de l'article L.O. 136-4 du code électoral

1. Les différentes étapes de la procédure

Le nouvel article L.O. 136-4 du code électoral, applicable aux sénateurs en vertu de l'article L.O. 296 du code électoral, prévoit que l'administration fiscale délivre aux parlementaires, dans le mois suivant leur entrée en fonction, une attestation constatant qu'ils satisfont, à cette date, à leurs obligations de déclaration et de paiement des impôts dont ils sont redevables. « *L'organe chargé de la déontologie parlementaire* » est destinataire d'une copie de cette attestation

Lorsque l'administration fiscale constate une situation de non-conformité, elle invite le parlementaire à régulariser sa situation dans un délai d'un mois. Si, à l'expiration de ce délai, le parlementaire n'a pas formé de contestation contre l'administration fiscale et n'a pas régularisé sa situation, l'administration délivre une nouvelle attestation de non-conformité. Une copie de cette seconde attestation est adressée à « *l'organe chargé de la déontologie parlementaire* » en même temps qu'au Bureau de l'assemblée concernée.

Lorsque le parlementaire a contesté l'attestation de non-conformité remise par l'administration fiscale et que la décision administrative ou juridictionnelle statuant sur son opposition fait état d'un manquement du parlementaire à ses obligations et acquiert un caractère définitif, l'administration fiscale doit transmettre une nouvelle attestation et invite le parlementaire à se mettre en conformité dans un délai d'un mois suivant la réception de cette invitation. Au terme de ce délai, l'administration fiscale transmet l'attestation au Bureau de l'assemblée concernée.

Lorsqu'il constate une absence de mise en conformité et de contestation du député, le Bureau, placée en situation de compétence liée, saisit le Conseil constitutionnel qui peut, en fonction de la gravité du manquement, déclarer le parlementaire démissionnaire d'office de son mandat et inéligible à toutes les élections pour une durée maximale de trois ans par la même décision.

La loi organique pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017⁶² a prévu l'application du dispositif de l'article L.O. 136-4 du code électoral aux députés de la présente législature, en laissant trois mois à l'administration fiscale à compter de son entrée en vigueur pour délivrer une attestation fiscale aux députés.

2. Le rôle de « vigie » joué par la Déontologue

Afin de donner un effet utile aux dispositions de la loi prévoyant son information, la Déontologue a joué un rôle de « vigie » auprès des élus qui ont reçu une attestation de non-conformité de l'administration fiscale, en les invitant à régulariser leur situation dans le délai prévu par le code électoral. Le Comité de déontologie des sénateurs s'est attribué un rôle similaire.

B. – Une application stricte par le Conseil constitutionnel

Un député, M. Thierry Robert, destinataire d'une attestation de non-conformité fiscale n'a pas contesté cette déclaration, ni régularisé sa situation dans le délai d'un mois laissé par l'administration fiscale. Il s'est ainsi vu délivrer une seconde attestation de non-conformité dont le Bureau a été destinataire en même temps que la Déontologue.

En conséquence, le Bureau a dû saisir le Conseil constitutionnel le 20 avril 2018. Le 6 juillet 2018⁶³, celui-ci a déclaré M. Robert démissionnaire d'office et l'a condamné à la peine d'inéligibilité maximale. La sévérité de la décision témoigne de la volonté du Conseil de lui conférer une portée de principe⁶⁴.

Cette décision a permis d'éclairer plusieurs points. D'abord, le Conseil constitutionnel a jugé que la date à laquelle doit être apprécié le respect de la condition de conformité du parlementaire à ses obligations fiscales est celle de la prise de fonction du parlementaire, sous réserve d'une éventuelle régularisation dans le délai d'un mois après cette date. Ainsi, le Conseil n'apprécie pas la situation fiscale au jour où il statue, quand bien même le député aurait entièrement régularisé sa situation postérieurement au délai qui lui est imparti pour le faire, en s'acquittant de ses impôts ou en constituant des garanties suffisantes ou concluant un accord contraignant en vue de payer ses impôts. En l'espèce, la décision constate que M. Robert n'a que « *partiellement régularisé sa situation fiscale avant l'échéance du délai qui lui était laissé à cette fin et en totalité postérieurement à ce délai* »⁶⁵.

⁶² Article 19 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

⁶³ Cons. const. n° 2018-1 OF du 6 juillet 2018, *Situation de M. Thierry Robert au regard de ses obligations fiscales*.

⁶⁴ Marie-Christine de Montecler, « Un député déclaré inéligible pour ses déboires fiscaux », *AJDA*, 2018, p. 1424.

⁶⁵ Décision préc. § 6.

Le commentaire publié sur le site Internet du Conseil constitutionnel précise que cette interprétation est la conséquence logique du choix fait par le législateur organique d'introduire l'article L.O. 136-4 dans le chapitre du code électoral relatif aux conditions d'éligibilité et aux inéligibilités des députés : ce choix « a été de considérer que le fait de ne pas être en règle vis-à-vis de sa situation fiscale "disqualifie" l'élu, qui n'aurait pas dû participer à la compétition électorale. Ce choix commande d'apprécier le respect de cette condition au plus près de l'élection. D'ailleurs, le législateur organique a pris soin de préciser que l'attestation délivrée par l'administration fiscale porte sur la situation de l'élu le jour de sa prise de fonction ». En conséquence, le parlementaire manque aux obligations de l'article L.O. 136-4 du code électoral et il est par suite susceptible d'une sanction du Conseil constitutionnel, dès lors qu'il se voit délivrer une seconde attestation de non-conformité pour ne pas avoir régularisé sa situation ou contesté la première attestation.

Ensuite, le Conseil, en indiquant qu'il y avait lieu de prononcer l'inéligibilité de M. Robert et, « par suite, de le déclarer démissionnaire d'office », a posé le principe selon lequel l'inéligibilité entraîne nécessairement et immédiatement la démission d'office du mandat parlementaire.

Enfin, le Conseil apprécie pleinement la « gravité du manquement » évoquée par l'article L.O. 136-4 pour évaluer la durée de l'inéligibilité et prononcer la démission d'office. En l'espèce, il a constaté que le dossier de M. Robert faisait ressortir plusieurs circonstances aggravantes : l'importance des sommes dues, l'ancienneté de la créance, la diversité des obligations fiscales non satisfaites et la réaction tardive de l'intéressé⁶⁶. En conséquence, le Conseil constitutionnel a prononcé la sanction la plus sévère.

⁶⁶ Décision préc., § 6.

Deuxième partie :

Une activité déontologique soutenue

I. – Un réflexe déontologique mieux ancré

Les préoccupations déontologiques ne sont pas nouvelles à l'Assemblée nationale, l'institution du Déontologue remonte à 2011 et les précédents déontologues ont constaté dans leurs rapports publics les progrès « d'une culture déontologique ». Toutefois le début de cette législature marque véritablement un tournant. Le volume des sollicitations dont la Déontologue a pu faire l'objet en témoigne. Face à cet important accroissement de son activité, elle a bénéficié de moyens accrus, même s'ils méritent d'être renforcés.

A. – Des sollicitations en forte augmentation

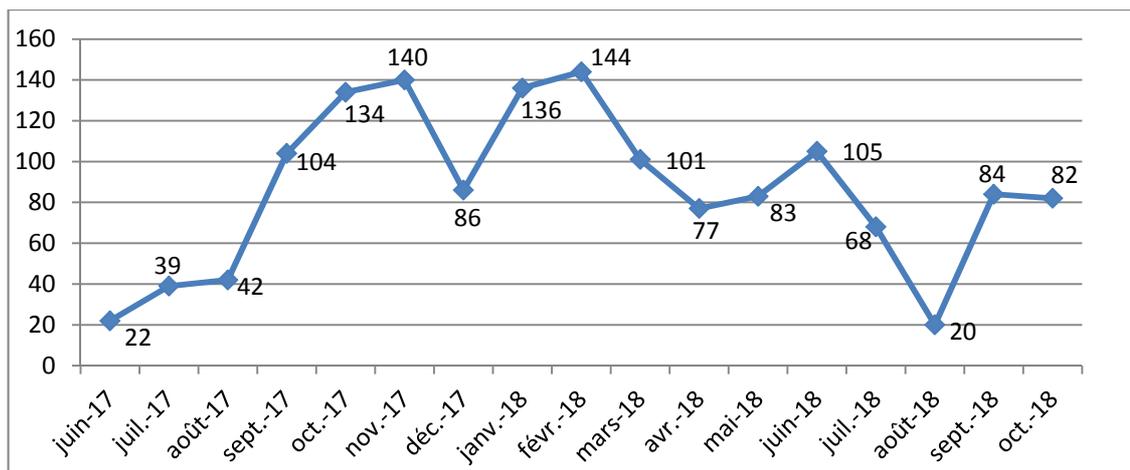
1. Une augmentation sans précédent du nombre de sollicitations

Depuis le début de la législature, les sollicitations du Déontologue ont connu ce qu'il convient d'appeler une véritable explosion. L'expression sollicitations recouvre ici l'ensemble des demandes qui ont donné lieu à une réponse écrite de la Déontologue et englobe les consultations proprement dites et les déclarations obligatoires auprès de la Déontologue.

Les prédécesseurs de la Déontologue étaient nettement moins sollicités. Mme Noëlle Lenoir a été saisie de 212 sollicitations entre le 10 octobre 2012, date de sa nomination, et la fin de son mandat au 16 avril 2014, soit une moyenne de 12 saisines par mois. L'activité de son successeur, M. Mélin-Soucramanien, s'est maintenue à un niveau moyen identique avec 445 sollicitations entre le 16 avril 2014 et 19 juin 2017.

a) 1 467 sollicitations entre juin et octobre 2018

Entre le 20 juin 2017 et le 31 octobre 2018, la Déontologue a fait l'objet de **1 467 sollicitations**, soit une moyenne mensuelle de 86 sollicitations. Un pic a été atteint en février 2018 comme le montre le graphique ci-après.



Par ailleurs, il est intéressant de signaler que **463 députés** sur 577 se sont adressés à la Déontologue cours de la période de juin 2017 à octobre 2018.

Si les députés peuvent consulter la Déontologue, ils ne sont pas les seuls. Le Bureau de l'Assemblée a modifié le code de déontologie des députés en juillet 2016, afin d'autoriser explicitement les fonctionnaires de l'Assemblée nationale ainsi que les collaborateurs parlementaires à saisir le déontologue de toute question pouvant les intéresser⁶⁷.

Sous la précédente législature Mme Lenoir n'avait été saisie que par 3 assistants parlementaires, M. Mélin-Soucramanien par 14 collaborateurs et 4 fonctionnaires.

Entre juin 2017 et octobre 2018, ces saisines ont connu une augmentation sensible même si elles restent très minoritaires. La Déontologue a ainsi fait à ce jour l'objet de 58 saisines de la part de collaborateurs parlementaires et de 14 saisines de la part de fonctionnaires dont 7 la saisissant de questions traitées par leur propre service.

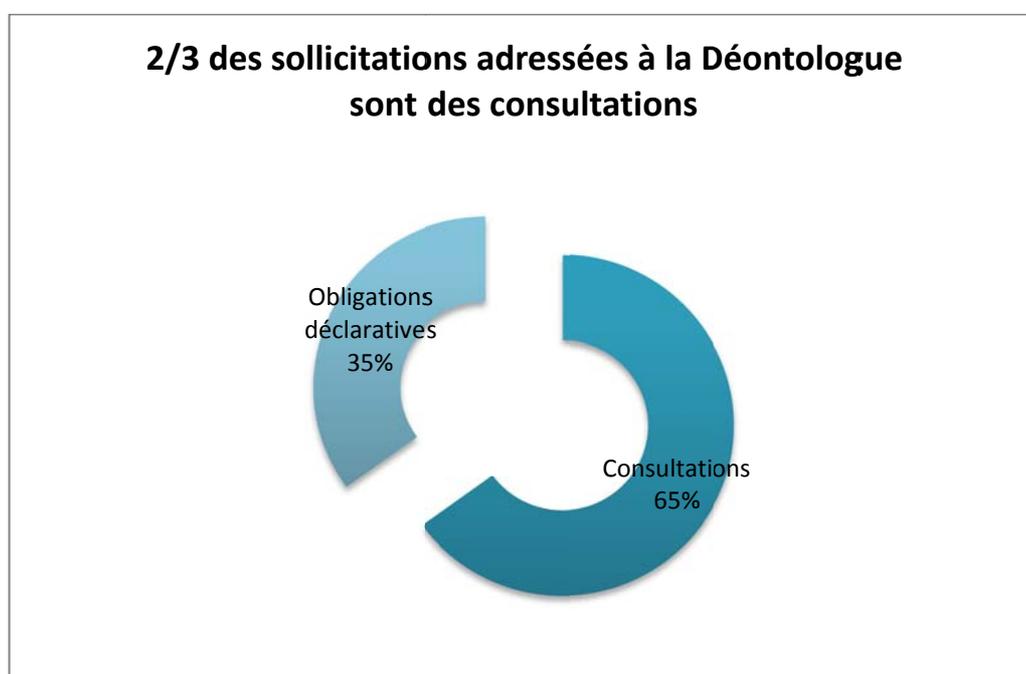
Le nombre élevé de questions adressées à la Déontologue entre juin 2017 et la date de son entrée en fonction le 4 septembre 2017 témoigne de la nécessité d'assurer la présence d'un Déontologue en début de législature. La coïncidence de la durée du mandat du Déontologue avec la durée de la législature conduit inévitablement à une période de « vide déontologique » entre la fin du

⁶⁷ Article 8, al. 2, du code de déontologie des députés : « *Le déontologue peut également être saisi par tout fonctionnaire des services de l'Assemblée nationale ou collaborateur parlementaire qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur une question d'ordre déontologique en lien avec ses fonctions. Les demandes de consultation et les avis sont confidentiels.* ». L'inscription dans le code de déontologie des députés de ces nouvelles compétences avait été demandée avec force par le précédent Déontologue, M. Ferdinand Mélin-Soucramanien (« Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale », *Rapport public remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale* le 17 juin 2015, p. 81 et 87).

mandat du Déontologue et la nomination de son successeur par le nouveau Bureau de l'Assemblée nationale. Ce vide est problématique pour tous les députés, mais plus particulièrement pour les députés nouvellement élus. Il paraît indispensable qu'à l'avenir, le mandat du Déontologue soit déconnecté de la législature, de sorte que les députés puissent bénéficier de la présence effective d'un déontologue en fonction à leur arrivée à l'Assemblée nationale. Si les députés arrivés à la fin du mois de juin 2017 ont pu obtenir, de la part des fonctionnaires assistant les déontologues successifs, des réponses lorsque celles-ci s'inscrivaient dans des précédents établis, certaines options exigent d'être prises par l'autorité à qui le Règlement de l'Assemblée nationale confie cette tâche. Outre le fait que la coïncidence entre la durée du mandat du Déontologue avec la durée de la législature « *entretient une forme de confusion avec le mandat des députés* »⁶⁸ qui n'est pas souhaitable, il apparaît nécessaire d'assurer la présence de l'institution au moment du renouvellement de l'Assemblée nationale.

b) 980 consultations et 487 déclarations

Parmi ces 1 467 sollicitations, il faut distinguer 980 consultations à proprement parler et 487 déclarations, en application soit du code de déontologie des députés (déclarations de voyages et de dons), soit de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (déclarations d'emplois familiaux).



⁶⁸ *La consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale*, Rapport public remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale par M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, le 30 octobre 2016, p. 110.

Parmi les déclarations prévues aux articles 7-1° et 7-2° du code de déontologies des députés, on peut noter que 188 députés ont déclaré à la Déontologue 364 invitations à des voyages tandis que 67 députés ont effectué 110 déclarations de dons. Ces statistiques font l'objet d'un commentaire détaillé dans le B. du III de la présente partie du rapport.

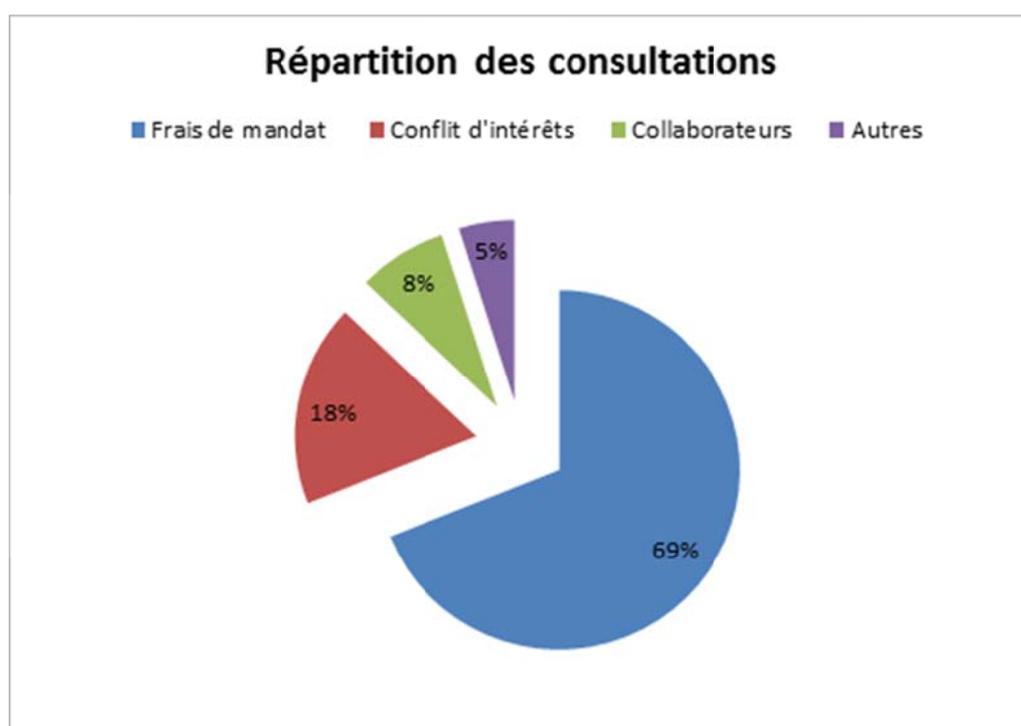
La Déontologue a enfin reçu 13 courriers de députés lui déclarant employer une personne de leur entourage familial comme assistant parlementaire conformément à la loi.

Quant aux 980 consultations, elles émanent de 383 députés différents ayant saisi au moins une fois la Déontologue, auxquels il faut ajouter les collaborateurs et fonctionnaires s'étant adressés à la Déontologue.

c) Des consultations dominées par les questions relatives aux frais de mandat

Sur l'ensemble des consultations adressées à la Déontologue, 676 ont porté sur l'utilisation de IRFM et de AFM qui lui a succédé à partir du 1^{er} janvier 2018, soit un peu plus de 69 % des consultations. Les questions relatives à l'utilisation de l'IRFM avaient représenté 42 % des consultations des deux précédents déontologues.

On dénombre 119 consultations de députés portant sur le respect des obligations déontologiques et la prévention des conflits d'intérêts.



d) 137 entretiens avec des députés

Les consultations des députés ont parfois donné lieu à des entretiens. De juin 2017 à octobre 2018, la Déontologue a eu 137 entretiens avec des députés, 16 avec des collaborateurs et 2 avec des fonctionnaires parlementaires. Pour rendre compte de son activité, il convient d'ajouter 66 entretiens institutionnels (avec le cabinet du Président de l'Assemblée nationale, les présidents des groupes politiques représentés à l'Assemblée, des professeurs de droit, des membres ou fonctionnaires de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique...).

2. Des causes multiples

L'augmentation des sollicitations de la Déontologue résulte d'une conjonction de divers facteurs : une plus grande prise en compte des questions déontologiques, l'arrivée d'une nouvelle génération de députés, l'accroissement des missions de la Déontologue comme des obligations pesant sur les députés, la nouvelle réglementation relative aux frais de mandat.

a) Une nouvelle génération de députés à l'Assemblée nationale

Les questions de déontologie ont fait une irruption particulièrement remarquée sur la scène électorale durant les campagnes présidentielles et législatives. Cela a sans nul doute contribué à l'augmentation des sollicitations.

Le nombre important de demandes s'explique également par le fait que 415 députés sur 577 ont été élus pour la première fois (soit 72 %) contre seulement 217 députés qui avaient été nouvellement élus en 2012 (soit 38 %).

Ne connaissant pas encore les arcanes de la vie parlementaire et étant conscients d'agir sous le regard particulièrement critique et attentif tant des citoyens que des médias, ils ont davantage tendance, et ce quel que soit le parti dont ils sont membres, à solliciter des avis.

b) Des questionnements inédits

Une des principales causes du développement des saisines de l'organe chargé de la déontologie vient de l'apparition de nouvelles questions. La nouvelle réglementation relative aux frais de mandat a ainsi donné lieu à de nombreuses questions, la Déontologue étant chargée tout à la fois d'interpréter les règles d'utilisation de l'AFM et d'en contrôler le respect.

B. – Des moyens accrus

Afin de faire face à l'accroissement de l'activité déontologique, les autorités de l'Assemblée nationale ont sensiblement renforcé les moyens du Déontologue.

M. Ferdinand Mélin-Soucramanien avait indiqué dans son dernier rapport qu'il lui paraissait « *indispensable, surtout dans la perspective de la XV^{ème} législature de doter le Déontologue de l'Assemblée nationale de moyens supplémentaires* », cette voie pouvant notamment passer par l'accroissement du « *nombre de fonctionnaires des services de l'Assemblée affectés à cette mission et à les regrouper dans une structure administrative spécifique à définir* »⁶⁹. Le jour de la présentation de son rapport au Bureau de l'Assemblée nationale, ce dernier a adopté une réforme de l'organisation des services⁷⁰ créant, au sein du service du Secrétariat général de la Présidence (SGAP), une division en charge de la déontologie et du statut des députés. Cette division, chargée d'épauler le Déontologue comme de suivre les questions statutaires des députés et assurer le secrétariat de la délégation du Bureau chargée du statut des députés (questions d'incompatibilité et d'immunité parlementaire notamment) est née le 1^{er} janvier 2017.

La division a d'abord été dotée d'une cheffe de division aidée ponctuellement par un administrateur de la division de la Séance pour les questions déontologiques et par trois administrateurs de la même division pour les questions d'incompatibilité et a également bénéficié de l'appui des assistantes de direction et de gestion du SGAP. Ses effectifs sont apparus très insuffisants pour permettre de répondre aux sollicitations des députés dans un délai raisonnable. Afin de tenir compte de l'augmentation des missions de la Déontologue et de la très forte croissance du volume des demandes qui lui sont soumises, les effectifs de la division ont progressivement été renforcés. Cinq fonctionnaires y sont désormais exclusivement affectés : une cheffe de division, une conseillère, un administrateur,

⁶⁹ *La consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale*, Rapport public remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale par Ferdinand Mélin-Soucramanien, le 30 novembre 2016, p. 111-112.

⁷⁰ Arrêté n° 126/XIV du 30 novembre 2016 relatif à l'organisation des services.

une administratrice-adjointe et un assistant de direction et de gestion pour appuyer l'action de la Déontologue, mais également suivre les questions relatives au statut des députés.

Afin de faciliter le travail de la division, celle-ci a été installée dans son ensemble au rez-de-chaussée de l'immeuble *s/s* au 33, rue Saint-Dominique, permettant ainsi un accès des personnes qui souhaitent rencontrer la Déontologue avec toutes les garanties de confidentialité et de discrétion requises. En outre, afin de mieux répondre aux sollicitations des parlementaires, il a également été décidé de mettre en place une permanence téléphonique qui, hors de la pause-déjeuner, fonctionne du lundi au vendredi, de 9 heures 30 à 12 heures 30 et de 14 heures à 19 heures.

La Déontologue tient à saluer l'effort accompli. Celui-ci doit se poursuivre pour lui permettre d'accomplir sa mission de contrôle des frais de mandat.

II. – Expliciter la réglementation relative aux frais de mandat

À la suite de son adoption par le Bureau, M. François de Rugy, alors Président de l'Assemblée nationale, a adressé l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat à l'ensemble des députés par lettre du 6 décembre 2017. Cette lettre leur présentait les innovations du dispositif mis en place et invitait les députés à « *prendre l'attache de la déontologue de l'Assemblée nationale et de son secrétariat pour toutes les interrogations [qu'ils pourraient] avoir au sujet de l'application des nouvelles règles* ».

Ainsi chargée du monopole de l'interprétation des dispositions relative à l'allocation mensuelle de frais de mandat (AFM), la Déontologue a été fortement sollicitée, dès janvier 2018 : 419 demandes lui ont été adressées de janvier à octobre visant à clarifier l'éligibilité de dépenses spécifiques ou la nature des justificatifs exigés mais également les modalités d'enregistrement des dépenses dans le plan de classement normalisé. Face à la diversité des questions d'interprétation qui lui ont été posées, mais aussi à la récurrence de certaines d'entre elles, la Déontologue souhaite mettre en ligne un FAQ (*Frequently Asked Questions* ou *Foire aux Questions*) accessible aux députés qui présenterait, sous forme synthétique et anonyme, les réponses qu'elle a pu donner. La mise en ligne d'un tel document pourrait permettre aux députés de trouver immédiatement des réponses à leurs questions les plus communes.

Le traitement des questions d'interprétation des dispositions de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 a permis à la Déontologue de dégager quelques suggestions de modifications du nouveau dispositif qui ont été intégrées par le Bureau lorsqu'il a procédé à la révision de l'arrêté le 7 novembre 2018.

La mise en œuvre du contrôle des frais de mandat interviendra en 2019.

A. – Les interrogations générales sur l'enregistrement des dépenses

1. La difficulté à cerner le champ des dépenses relevant de l'AFM

Outre le courrier du 6 décembre du Président de l'Assemblée nationale leur communiquant l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017, les députés ont reçu deux courriels d'information du Collège des Questeurs.

Le premier daté du 26 décembre 2017 leur a rappelé l'obligation figurant à l'article 3 de l'arrêté selon laquelle « *tout député est tenu d'enregistrer les dépenses qu'il règle [avec l'AFM] selon un plan de classement normalisé, de classer l'ensemble des justificatifs selon le même plan de classement et de conserver ceux-ci* ». Il était accompagné d'un guide relatif à l'enregistrement des dépenses, présentant un plan de classement normalisé et expliquant la manière de ventiler les dépenses entre les dix rubriques le composant. Il annonçait en outre aux députés qu'ils allaient recevoir un outil de type tableur en deux formats, *Excel* et libre, et leur précisait que leur utilisation ne serait pas obligatoire. Les députés pouvaient utiliser d'autres outils disponibles sur le marché, seule l'utilisation du plan de classement étant obligatoire. La question de l'utilisation d'une application centralisée afin de simplifier l'enregistrement des dépenses, comme au Sénat, a été évoquée lors de l'adoption de l'arrêté du Bureau, mais elle a été reportée à 2019, dans la mesure où sa mise en place, dans les délais requis, a été jugée impossible.

Le courriel du Collège des Questeurs du 26 décembre a été complété par un autre du 15 janvier 2018, afin d'apporter des précisions aux députés sur trois points : la façon d'enregistrer les dépenses sans justificatif, les modalités de prise en charge directe par l'Assemblée nationale du recours à un expert-comptable pour l'enregistrement des dépenses et le champ des dépenses à enregistrer.

L'arrêté du 29 novembre 2017 a prévu, dans son article 2, que « *l'avance mensuelle de frais de mandat est versée sur un compte bancaire ou postal spécifique, distinct de ceux sur lesquels sont versés l'indemnité parlementaire et, le cas échéant, le crédit pour la rémunération des collaborateurs ou une indemnité spéciale* ». Toutefois, le principe d'un compte dédié pour le versement de l'AFM ne s'accompagne pas de celui d'un usage dédié de cette allocation. L'AFM sert en effet aux députés pour faire l'avance de dépenses qui leur sont ensuite remboursées par l'Assemblée nationale dans la limite de plafonds, dans le cadre de la dotation matérielle des députés (DMD) par exemple. Le « *compte AFM* » des députés enregistre ainsi des dépenses et des remboursements qui n'ont pas à être retracés dans le suivi de la consommation de l'AFM. Les dépenses remboursées par l'Assemblée ne relèvent pas du champ des dépenses effectuées véritablement avec l'AFM et n'ont pas à être enregistrées dans leur plan de classement. C'est ce point qu'est venu préciser l'arrêté des Questeurs du 15 janvier 2018.

Beaucoup de députés ont interrogé la Déontologue sur cet aspect avant et après la diffusion de ce second courriel. Il faut dire que la lisibilité du système de frais de mandat est difficile pour les députés. Au Sénat, cette difficulté est bien moindre dans la mesure où il n'existe presque plus de remboursements de frais.

En outre, dans la mesure où les dépenses éligibles au remboursement par l'Assemblée nationale sont également éligibles à une prise en charge au titre de l'AFM et qu'en cas de dépassement du plafond de remboursement elles s'imputent définitivement sur l'AFM, cela n'aide pas les députés à distinguer les systèmes de défraiement.

Enfin, il faut indiquer que certaines dépenses relevant de l'AFM et ayant vocation à être inscrites dans le plan de classement, sont prélevées à la source, comme la contribution du député au fonctionnement à son groupe, ou susceptibles d'être directement prélevées sur le compte AFM du député par les services de l'Assemblée nationale qui assurent la prestation, comme par exemple l'achat de médailles au service de la logistique parlementaire.

Il convient donc que les députés puissent identifier les dépenses qu'ils doivent enregistrer dans leur plan de classement, en s'appuyant sur le relevé de gestion de l'AFM fourni par le service de la gestion financière parlementaire, ce qui complique leur tâche. La mise en œuvre, en avril 2018, d'une application permettant aux députés d'avoir une vision synthétique sur l'état de consommation de leurs droits à prise en charge par l'Assemblée des différents types de frais et faisant apparaître le montant des dépassements de ces droits s'imputant sur l'AFM a permis d'améliorer la situation.

Une brochure d'information présentant l'ensemble des systèmes de défraiement et leur imbrication serait certainement encore utile. En outre, la mise en place d'une application centralisée permettant aux députés d'enregistrer directement leurs dépenses et les pièces justificatives afférentes avec leur smartphone ou leur tablette serait sans aucun doute de nature à faciliter leurs tâches.

2. Les interrogations relatives à la saisie des données et aux justificatifs

À la faveur des questions qui lui ont été posées, la Déontologue a éclairé les députés sur les modalités d'enregistrement des dépenses.

Elle a été amenée à préciser que la date à prendre en compte pour comptabiliser une dépense était celle du paiement et non de l'engagement de la dépense ou de la facture. La règle de la date du paiement doit également être retenue s'agissant des paiements par carte bleue à effet différé.

L'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 ne définissant pas les justificatifs admissibles, la Déontologue a eu l'occasion d'indiquer qu'elle suivrait en

cela la pratique des services de l'Assemblée nationale, en matière de remboursement de dépenses. Ceux-ci exigent, en principe, que toute facture présentée par un député en vue d'un remboursement soit établie à son nom. Cette exigence contribue à établir le « *lien direct* » entre la dépense et l'exercice du mandat parlementaire qui est imposé par l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017. En conséquence, la Déontologue n'admet pas que soit prise en charge sur l'AFM une dépense que les services de l'Assemblée nationale n'ont pas voulu rembourser parce qu'ils estimaient que la pièce justificative était insuffisante.

Enfin, la Déontologue a répondu aux nombreuses questions relatives au sixième alinéa de l'article 3 de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 qui admet que 150 euros de dépenses par semaine puissent être imputés sur l'avance, même en l'absence de justificatif. Considérant que cette disposition ne constitue qu'une tolérance offrant un peu de souplesse, la Déontologue a ainsi eu l'occasion de préciser qu'il lui paraissait contraire à l'arrêté de cumuler les 150 euros sur le mois et d'effectuer de la sorte une dépense de 600 euros sans justificatif.

3. Le sort du reliquat de l'IRFM

Par lettre du 4 janvier 2018, le Collège des Questeurs a décidé de demander aux députés de déclarer le solde d'IRFM qu'ils n'avaient pas consommé au 31 décembre 2017. Ce reliquat, qui peut toutefois servir de trésorerie pendant la durée restante de la législature, devra être restitué à la fin de leur mandat. A été établie une stricte étanchéité entre l'IRFM et l'AFM qui l'a remplacée à partir du 1^{er} janvier 2018.

Ce principe a posé des difficultés à certains députés. Pour faire face à un certain nombre de dépenses en début de mandat, ceux-ci avaient abondé leur IRFM par des deniers personnels, qu'ils comptaient récupérer ultérieurement sur leur AFM.

Toutefois, l'exigence de restitution du solde non consommé d'IRFM paraît exclure la possibilité, pour ceux qui connaissent un déficit au 31 décembre 2017, d'effectuer des compensations avec les sommes versées au titre de l'AFM, sauf à créer une rupture d'égalité entre les députés. Les intéressés lui ont indiqué ne pas avoir compris qu'il y aurait une rupture nette entre l'IRFM et l'AFM, faute d'information générale en ce sens.

Dans la mesure où il ne saurait appartenir à la Déontologue de revenir sur les décisions adoptées par les autorités de l'Assemblée nationale, ni d'autoriser les députés à y déroger, elle a saisi le Collège des Questeurs de ces situations afin qu'il précise si les députés qui ont abondé leur compte IRFM avec leurs deniers personnels sont autorisés à se rembourser en utilisant l'AFM.

B. – Les interrogations sur le périmètre d'éligibilité des dépenses

La Déontologue a reçu beaucoup de questions visant à éclairer la portée de la liste des dépenses éligibles à l'AFM.

1. Les dépenses insusceptibles d'être prises en charge au titre de l'AFM

Comme rappelé *supra*, l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 dans sa version consolidée prohibe la prise en charge, au titre des frais de mandat, de quatre catégories de dépenses :

- les dépenses interdites en application de la législation relative au financement de la vie politique et des campagnes électorales (prêts, dons ou cotisations à un parti ou les prêts, dons et prestations fournis à un candidat à une élection) ;
- les dépenses déclarées au titre de l'impôt sur le revenu et les amendes ;
- les dépenses liées à une activité dépourvue de lien direct avec le mandat parlementaire ou l'activité politique ;
- les dépenses pouvant avoir pour effet l'augmentation du patrimoine personnel du député, de ses proches ou de ses collaborateurs.

a) L'interdiction de financer un parti politique

Le financement d'un parti politique au titre des frais de mandat est interdit par l'arrêté du Bureau, à double titre. Au nom du respect de la législation relative au financement de la vie politique et des campagnes électorales, le a) du B de l'article premier de l'arrêté prohibe les prêts, dons et cotisations à des partis politiques. Le c) du B mentionne en outre le financement d'un parti politique dans la

liste des dépenses liées à une activité dépourvue de lien direct avec le mandat parlementaire ou l'activité politique.

Saisie de questions relatives à la prise en charge des frais liés à la participation à des Journées parlementaires, la Déontologue a précisé que seuls les frais liés au transport et à l'hébergement du député pouvaient être imputés sur l'AFM dans la mesure où ils se rattachaient à l'activité politique du député. Ainsi, les frais d'inscription à ces journées ne peuvent être pris en charge que s'ils servent effectivement à couvrir les frais d'hébergement et de restauration du député et non d'autres dépenses dont la prise en charge pourrait être assimilée à un soutien financier indirect à un parti politique.

L'arrêté permet en revanche aux députés de contribuer au financement du fonctionnement du groupe auquel ils sont rattachés au sein de l'Assemblée nationale. Le C point 9 de l'article 1^{er} de l'arrêté dispose en effet que « *la participation financière aux dépenses de fonctionnement d'un groupe parlementaire* » est éligible au titre des frais de mandat. La Déontologue a considéré toutefois que n'était pas conforme à l'esprit de l'arrêté, la solution consistant pour un député quittant ses fonctions à verser l'intégralité de la partie non consommée de son AFM à son groupe, alors qu'il était à jour de ses cotisations.

b) Les amendes

Certains députés ont également interrogé la Déontologue sur la possibilité de prendre en charge, avec leur AFM, une contravention routière ou un forfait post-stationnement.

Dans la mesure où, d'une part, les dispositions du b) du B de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau excluaient, dans leur rédaction initiale, de la prise en charge au titre des frais de mandat « *les dépenses déclarées au titre de l'impôt sur le revenu et les amendes pénales* » et, d'autre part, une contravention routière constitue une amende pénale, la Déontologue a indiqué que le règlement de l'amende ne pouvait être réalisé avec l'AFM.

Une réponse négative a également été apportée s'agissant de la prise en charge au titre de l'AFM de « *forfaits post-stationnement* » (FPS)⁷¹ qui se sont substitués aux contraventions routières et n'ont pas le caractère d'amende pénale. La Déontologue a en effet considéré qu'une imputation sur l'AFM serait contraire à

⁷¹ La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, a prévu la dépénalisation du stationnement payant sur voirie à compter du 1^{er} janvier 2018. Ainsi les contraventions routières qui étaient des amendes pénales ont été remplacées par des « forfaits post-stationnement » (FPS).

l'esprit de l'arrêté du Bureau dès lors que ces forfaits conservent un caractère punitif pour l'utilisateur en infraction.

Afin de prendre en compte cette évolution législative, la Déontologue a suggéré de modifier la rédaction du b) du B de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau, en s'inspirant de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du Sénat.

Lors de la révision de l'arrêté en novembre 2018, le Bureau a ainsi substitué à la mention des « *amendes pénales* » une liste plus exhaustive couvrant « *les amendes, sanctions administratives, pénalités ou redevances dues en raison d'un comportement fautif du député* ».

c) Les dépenses liées à une activité dépourvue de lien direct avec le mandat parlementaire ou l'activité politique

Le c) du B de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau distingue plusieurs catégories de dépenses « *liées à une activité dépourvue de lien direct avec le mandat parlementaire ou l'activité politique* » : les dépenses personnelles, celles qui se rattachent à une activité professionnelle ou à un autre mandat, celles qui se rapportent à une activité bénévole ou de membre d'association et celles, déjà évoquées, qui portent sur le financement d'un parti politique. Plusieurs demandes adressées à la Déontologue permettent d'illustrer les dépenses susceptibles d'être rattachées à ces différentes catégories.

• *Les dépenses personnelles*

La Déontologue a eu l'occasion de préciser que revêtaient un caractère personnel les frais d'optique ou l'achat d'appareils auditifs. Ces frais s'assimilent à des dépenses de soin, dont l'éligibilité n'a pas été prévue par l'arrêté du 29 novembre 2017, conformément aux avis de la Déontologue.

La Déontologue a aussi écarté la prise en charge par l'AFM de la cotisation à l'association sportive et culturelle de l'Assemblée nationale (ASCAN). Les statuts de cette association précisant que son objet est « *de permettre à ses membres d'exercer des activités sportives et culturelles* », qui au regard de leur objet sont dépourvues de lien avec l'exercice du mandat.

La Déontologue a également estimé que l'installation d'un système d'alarme au domicile d'un député ne pouvait pas être prise en charge par l'AFM, à la

différence de ce qui a été admis pour une permanence. En effet, même si le député jugeait cette installation nécessaire du fait de son élection, la Déontologue a considéré que la sécurisation de son domicile ne relevait pas, par elle-même, de son activité de parlementaire.

Enfin, parmi les autres exemples susceptibles d'être cités figure celui d'un député qui, victime d'un accrochage routier lors la campagne législative, souhaitait pouvoir acquitter la franchise réclamée par la compagnie d'assurance à l'aide de son AFM. La Déontologue a estimé que cette franchise, réclamée pour les dommages subis par le véhicule du député, alors qu'il n'avait pas encore cette qualité, ne pouvait pas être prise en charge au titre des frais de mandat.

- *Les dépenses se rapportant à l'exercice de tout mandat autre que parlementaire notamment un mandat local*

La Déontologue a été interrogée par un député sur la possibilité d'utiliser les moyens mis à sa disposition par l'Assemblée dans le cadre d'une mission que lui avait confiée le Gouvernement. Il s'agissait en l'occurrence des miles aériens acquis à l'occasion de vols financés par l'Assemblée nationale, lesquels doivent désormais, conformément à une décision des Questeurs du 1^{er} août 2017, être exclusivement réservés à des déplacements liés au mandat. La Déontologue a rappelé que, dans sa décision n° 89-262 DC *Loi relative à l'immunité parlementaire* du 7 novembre 1989, le Conseil constitutionnel avait précisé que « *la mission qu'exerce un député ou un sénateur à la demande du Gouvernement ne s'inscrit pas dans l'exercice de sa fonction de parlementaire* ». Un député ne peut donc recourir aux moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat parlementaire par l'Assemblée nationale, dont l'AFM, pour prendre en charge les frais afférents à la mission dont il a été investi par le Gouvernement.

La Déontologue a également considéré qu'un député ne pouvait pas prendre en charge une dépense exposée dans un organisme extra-parlementaire avec son AFM dans la mesure où cette dépense ne relevait pas directement de l'exercice de son mandat parlementaire.

- *Les dépenses se rapportant à une activité bénévole*

Le point c) du B de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau exclut expressément des dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'Assemblée nationale, « *les dépenses se rapportant à une activité bénévole et les dépenses occasionnées par des travaux, réunions, événements ou fonctions en tant que membre ou responsable de groupements ou d'associations lorsqu'elles sont dépourvues de lien direct avec l'exercice du mandat* ». L'objectif est d'éviter

que l'utilisation de l'AFM ne permette incidemment de restaurer la « *réserve parlementaire* », supprimée par la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Une bonne trentaine de demandes ont porté sur la possibilité de soutenir une association, par le règlement d'une cotisation, d'un don, la contribution au financement d'une initiative particulière, en recourant à l'AFM.

Compte tenu de ces dispositions, la Déontologue a considéré que l'acquiescement d'une cotisation à une association, à caractère local ou national, ne relève pas dans son principe d'un frais présentant un lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire. Au demeurant, cette catégorie de dépenses n'est pas mentionnée dans la liste de celles qui sont éligibles à une prise en charge par l'Assemblée nationale. Toutefois, la prise en charge de cette dépense peut, par exception, être admise lorsque le lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire résulte de l'objet « *parlementaire* » de l'association. Cet objet se déduit notamment de l'objet social de cette association, du caractère restreint de ses membres (parlementaires ou anciens parlementaires) ou encore de sa domiciliation dans une enceinte parlementaire.

Une position similaire a été retenue par le Comité de déontologie du Sénat.

La Déontologue a également écarté la possibilité de financer avec l'AFM des dons à des associations hors du cadre restreint des participations financières à des manifestations ou cérémonies, qui seront évoquées plus loin, au titre des frais de représentation.

2. Les frais liés à l'utilisation de la permanence parlementaire

Le point 1.2. du C de l'arrêté du Bureau prévoit la possibilité d'imputer sur l'AFM différents frais liés à la location d'une permanence et à son équipement. La Déontologue a été de nombreuses fois interrogée sur ces dépenses.

a) La localisation de la permanence

Avant la réforme du dispositif des frais de mandat, l'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau qui définissait les catégories génériques de dépenses

éligibles à l'IRFM faisait référence aux « *frais liés à la permanence (...) du député* », sans mentionner le lieu d'installation de la permanence.

L'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 dans sa rédaction initiale, indiquait qu'était éligible au titre de l'AFM, « *la location d'une ou plusieurs permanences dans la circonscription* ». Dans ces conditions, la Déontologue a considéré que la prise en charge par l'AFM des frais de location d'une permanence, située à l'extérieur de la circonscription du député, ne pouvait être envisagée.

Comme cela a été évoqué plus haut, les Questeurs ont en conséquence souhaité modifier l'arrêté. Le Bureau a retenu leur proposition lors de sa réunion du 7 novembre 2018. Il a conservé le principe de la domiciliation des permanences dans la circonscription, mais prévu qu'elles puissent « *être à titre exceptionnel, avec l'accord des Questeurs après avis du déontologue, situées en dehors de la circonscription.* » Cette modification a une portée rétroactive puisqu'elle s'applique à compter du 1^{er} janvier 2018.

b) Les dépenses éligibles lorsque la permanence appartient au député

Comme indiqué *supra*, le d) du B de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 interdit l'achat d'un bien immobilier⁷² afin d'éviter tout phénomène d'enrichissement personnel. Il précise en outre qu'est insusceptible d'être prise en charge au titre des frais de mandat la « *location d'un bien immobilier dont le député, son conjoint, ses ascendants ou descendants sont propriétaires* ».

Le précédent déontologue avait admis dans le silence des textes qu'un député puisse payer avec son IRFM le loyer d'une permanence dont il était propriétaire en veillant toutefois à ce que le montant du loyer fixé soit en adéquation avec les prix pratiqués dans le même secteur pour un local similaire et à bien déclarer ses revenus locatifs. S'inscrivant dans la continuité, la Déontologue a ainsi admis cette pratique avant l'adoption de l'arrêté du 29 novembre 2017, mais celle-ci n'est plus désormais de mise.

L'arrêté exclut également la prise en charge par l'AFM des « *“gros travaux” au sens des dispositions du code civil réalisés dans la permanence parlementaire dont le député est propriétaire* »⁷³. Le député propriétaire de sa permanence peut en revanche, comme le

⁷² La décision du Bureau du 18 février 2015 avait interdit l'acquisition d'un bien immobilier avec l'IRFM.

⁷³ D'après cet article : « *Les grosses réparations sont celles des gros murs et des voûtes, le rétablissement des poutres et des couvertures entières. Celui des dîgues et des murs de soutènement et de clôture aussi en entier. Toutes les autres réparations sont d'entretien.* ». Le caractère des réparations est une question de fait laissée à l'appréciation des tribunaux.

député locataire, imputer sur l'AFM le coût des travaux habituellement mis à la charge du locataire ainsi que toutes les dépenses habituellement à la charge du locataire mentionnées dans l'arrêté : taxes et impôts afférents à l'utilisation du local, frais d'assurance, dépenses d'eau, d'électricité, de chauffage, de télécommunications.

La Déontologue a été amenée à préciser le périmètre de ces dépenses. Elle a ainsi, par exemple, indiqué que le remplacement des radiateurs ou de fenêtres et de portes qui relèvent de la responsabilité du propriétaire du local, ne peut être imputé sur l'AFM d'un député propriétaire de sa permanence, contrairement à des travaux de peinture. S'agissant des charges de copropriété, elle a précisé qu'il revenait au député propriétaire de déterminer la part qui serait due par un locataire. Elle a précisé que la taxe foncière dont le paiement incombe au propriétaire d'un local, et non à son occupant, ne pouvait être financée par l'AFM.

c) Les dépenses d'équipement des permanences

L'arrêté du 29 novembre 2017 a prévu la possibilité d'imputer sur l'AFM « l'achat de fournitures et d'équipements de bureau et d'équipement électroménagers pour chaque permanence ». La Déontologue a considéré que l'installation d'un système d'alarme entrerait dans le champ de cette disposition. Elle a également admis que des éléments de décoration de la permanence puissent être pris en charge à ce titre dès lors que les dépenses correspondantes ne revêtaient pas un caractère somptuaire.

d) Les conditions de mise à disposition d'une permanence parlementaire

• *Le prêt de la permanence à des tiers*

Plusieurs députés ont interrogé la Déontologue sur la possibilité de mettre leur permanence à la disposition de tiers de manière ponctuelle ou régulière. S'il n'existe aucune disposition encadrant l'usage d'une permanence et qu'il ne revient pas à la Déontologue d'en édicter une, il lui paraît acquis que ce local doit servir à l'exercice effectif du « mandat parlementaire et de son indissociable activité politique » dans la mesure où il est financé grâce à l'AFM. Il convient en outre de veiller au respect de la législation relative au financement des partis et des campagnes électorales.

La Déontologue a ainsi estimé qu'un député ne pouvait pas autoriser un tiers, comme une association, à utiliser sa permanence si ce prêt ne peut s'inscrire dans l'activité politique du député. En outre, il s'agirait d'offrir un soutien matériel à

une association, ce qui n'est pas autorisé par l'arrêté. En revanche, le lien entre la mise à disposition de la permanence et l'exercice du mandat ou l'activité politique du député pourrait résulter de ce que le député prenne part aux réunions organisées par l'association.

La Déontologue alerte également les députés souhaitant prêter leur permanence sur le risque de méconnaissance de l'article 1^{er} du code de déontologie des députés dont le 2^{ème} alinéa dispose que les députés « *s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* ».

En cas d'organisation d'un événement par une association dans la permanence d'un député, avec son soutien et en sa présence, la Déontologue recommande à ce dernier de veiller à ce que l'événement ne transforme pas la destination du local, financé par l'Assemblée nationale. Elle insiste également sur la transparence des modalités de financement de l'événement.

La Déontologue a estimé que le prêt de la permanence parlementaire à un parti politique soulevait une difficulté si le député n'était pas partie prenante aux événements organisés par le parti dans sa permanence. Il en va différemment si le député organise lui-même une réunion du parti politique ou si, à tout le moins, il est présent lors des réunions organisées par le parti politique.

• *Les métamorphoses de la permanence*

La Déontologue a également été interrogée sur la possibilité de financer grâce à l'AFM des permanences mobiles. Les attentes des citoyens vis-à-vis de leurs représentants évoluent ainsi que les pratiques, imaginées par les députés, pour y répondre. Privilégiant la mobilité afin de mieux identifier les besoins, certains députés ont ainsi institué des permanences parlementaires itinérantes au sein des mairies des villes de leur circonscription ou au moyen d'un véhicule aménagé pour accueillir du public en différents lieux.

Ces nouvelles pratiques relèvent de la libre organisation des députés sur laquelle la Déontologue n'a pas à se prononcer, sachant que le lien entre les dépenses occasionnées et le mandat parlementaire ne soulève pas de difficulté particulière. Comme pour l'utilisation d'un véhicule, autorisée par l'arrêté du 29 novembre 2017, il importe toutefois que l'usage de la permanence mobile soit strictement limité à des activités liées à l'exercice du mandat parlementaire pour que les dépenses associées de location et de déplacement puissent être intégralement imputées sur l'AFM.

Au titre des nouveaux usages sur lesquels la Déontologue a eu à se prononcer peut être cité le projet d'installation d'une permanence dans un container, placé sur un terrain dont le député était propriétaire. Au regard de la jurisprudence judiciaire et bien que la question ne soit pas expressément tranchée, il ne semble pas qu'un container puisse être considéré comme un immeuble. Dès lors, l'acquisition d'un container ne tombe pas sous le coup de l'interdiction posée par l'arrêté du 29 novembre 2017. La Déontologue a toutefois recommandé que le député privilégie la location d'un container à une entreprise, en réglant le loyer avec l'AFM.

Au-delà des questions relatives à l'interprétation des dispositions de l'arrêté du Bureau sur les frais de mandat, la Déontologue a parfois été conduite à réorienter les députés sur des dispositifs mis en place par l'Assemblée nationale pour répondre à des situations spécifiques, comme la prise en charge des dépenses afférentes aux dégradations subies par les permanences parlementaires à la suite d'actes de vandalisme, lorsque celles-ci ne sont pas remboursées par les assurances, par exemple. Ce rôle d'aiguilleur sur de très nombreuses questions liées à l'exercice du mandat parlementaire constitue un aspect non négligeable de l'activité de la Déontologue.

3. Les frais de déplacement

Les questions adressées à la Déontologue sur les conditions d'imputation sur l'AFM des dépenses liées à l'utilisation d'un véhicule dans le cadre du mandat ont été parmi les plus nombreuses.

a) Le choix entre achat ou location d'un véhicule

Une première série d'interrogations a porté sur le choix entre achat ou location d'un véhicule pour l'exercice du mandat.

Le Bureau a admis l'achat d'un véhicule par un député grâce à son AFM (point 2.2. du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 novembre 2017), sauf la dernière année de son mandat comme le précise le d) du B de l'article 1^{er} de l'arrêté.

S'appuyant sur le principe général de non augmentation du patrimoine personnel du député, la Déontologue recommande plutôt de recourir à la location d'un véhicule, qui évite tout enrichissement personnel du député en fin de législature, soit sous forme de location simple, soit sous celle de location avec option d'achat (LOA).

Si le député fait le choix d'acquérir son véhicule, la Déontologue l'invite alors à le revendre en fin de mandat, afin que celui-ci ne fasse pas partie de son patrimoine. Pour les mêmes raisons, elle recommande au député qui, dans le cadre d'une LOA, envisage de lever l'option d'achat d'y procéder à l'aide de ses deniers personnels. En tout état de cause, la levée d'option d'achat, au moyen de l'AFM, dans l'année précédant la date fixée pour le terme de la législature lui paraît exclue compte tenu de l'interdiction posée par l'arrêté d'acquérir un véhicule avec l'AFM au cours de cette période (point d) du B) de l'arrêté du 29 novembre 2017).

Enfin, la Déontologue a précisé que l'arrêté ne prévoit pas qu'un député qui achèterait une voiture avec ses propres fonds puisse se rembourser au moyen de son AFM, afin d'éviter le paiement des intérêts liés à un prêt bancaire, même en fixant un échéancier et en tenant une comptabilité régulière. Un tel montage serait problématique dans la mesure où il implique un versement régulier – non prévu par l'arrêté sur les frais de mandat – de sommes d'argent sur le compte personnel du député.

En cas d'achat ou de location d'un véhicule (ou d'usage d'un véhicule prêté par une autre personne physique également prévu par l'arrêté) le député peut prendre en charge « *les frais réels liés à l'utilisation du véhicule (carburants, entretien, réparation, assurances, frais de stationnement et de péage)* ». La Déontologue a admis à ce titre la prise en charge par l'AFM d'un abonnement à une pompe à essence et de cartes de stationnement, à la stricte condition que leur usage reste directement lié à l'exercice du mandat. Elle a également estimé que l'installation d'une alarme dans son véhicule pouvait être imputée sur l'AFM, en considérant qu'une telle dépense d'équipement pouvait être rattachée aux frais d'entretien et de réparation du véhicule. En revanche, elle a estimé que le recours à un système d'assistance de conduite, permettant notamment de détecter les radars, ne pouvait être pris en charge au titre des frais de mandat.

b) Les conditions d'utilisation d'un véhicule personnel

D'autres questions adressées à la Déontologue ont porté sur les conditions d'utilisation d'un véhicule personnel dans le cadre de l'exercice du mandat parlementaire.

L'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 prévoit expressément la prise en charge des frais liés à l'utilisation d'un véhicule personnel dans le cadre de l'exercice du mandat. Le point 2.2 du C de l'article premier permet en effet d'imputer sur l'AFM les dépenses correspondant à « *l'usage du véhicule personnel* » en précisant que « *la prise en charge des frais liés à son utilisation (carburant, entretien, réparation,*

assurance, frais de stationnement et de péage)» doit être faite « sous forme d'indemnités kilométriques selon le barème établi par l'administration fiscale » (alinéa 5).

En application de cette disposition et conformément à l'esprit de ce système de défraiement, il convient que le député règle les dépenses engagées sur ses deniers personnels avant, dans un second temps, d'opérer le remboursement correspondant en se référant au barème établi par l'administration fiscale. Ce barème étant établi, par tranche, en fonction du nombre de kilomètres parcourus annuellement (moins de 5 000 km, entre 5 001 et 20 000 km, plus de 20 000 km annuels), il appartient au député de déterminer la tranche correspondant à l'utilisation annuelle de son véhicule dans le cadre de son mandat. L'intéressé pourra ensuite calculer le montant du remboursement qui sera imputé sur son AFM en multipliant le nombre de kilomètres, parcourus chaque mois et directement liés à l'exercice du mandat, par le barème kilométrique en fonction de la puissance administrative (en CV) du véhicule.

Si le député estime ne pas être en mesure de déterminer la tranche correspondant à l'utilisation annuelle de son véhicule, la Déontologue lui conseille de retenir la première tranche et de procéder à une régularisation en fin d'année si les kilomètres cumulés directement liés à l'exercice du mandat dépassent 5 000 kilomètres.

La Déontologue a par ailleurs précisé que l'indemnité kilométrique ne couvre pas les frais de péages et de stationnement, contrairement à ce que pouvait laisser penser la rédaction de l'arrêté. Ces frais peuvent faire l'objet d'une prise en charge supplémentaire et, s'agissant des frais de péages, être imputés sur l'AFM s'ils n'ont pas été directement remboursés par l'Assemblée nationale⁷⁴. La Déontologue a suggéré de modifier la rédaction du 5^e alinéa du point 2.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 pour clarifier ces éléments, ce qui a été fait lors de sa révision le 7 novembre 2018.

Enfin, à la question de savoir si un député peut racheter son véhicule personnel à l'aide de l'AFM afin de l'utiliser dans le cadre de l'exercice de son mandat, la Déontologue a jugé préférable que le député utilise ce véhicule en utilisant le barème kilométrique ou loue un autre véhicule. Si l'option de l'achat, qu'aucune disposition de l'arrêté du Bureau n'interdit, était néanmoins retenue par le

⁷⁴ Les députés peuvent obtenir, auprès de la division des transports, sur présentation des justificatifs de dépense, le remboursement des frais de péage qu'ils ont engagés à l'occasion des trajets qu'ils ont effectués dans le cadre de leur mandat, soit dans leur département d'élection, soit entre leur département d'élection et leur chef-lieu de région, soit entre Paris et leur circonscription. Les abonnements à un service de télépéage ainsi que les frais de péage attachés sont pris en charge dans la limite d'un seul badge autoroutier. La Déontologue a précisé que les exigences portant sur les justificatifs étaient les mêmes pour une prise en charge au titre de l'AFM que pour un remboursement par la division des transports ; s'agissant par exemple des factures d'abonnement à un télépéage, elles doivent être établies au nom du député.

député, la Déontologue a recommandé que le prix soit celui du marché (prix argus) et que le véhicule ainsi acheté soit revendu à la fin du mandat afin qu'il ne fasse pas partie du patrimoine du député.

c) Utilisation à titre personnel d'un véhicule acquis avec l'AFM

À l'inverse, certains députés se sont interrogés sur les conditions d'utilisation, à titre personnel, d'un véhicule professionnel acquis à l'aide de l'AFM.

Le dernier alinéa du point 2.2 du C. de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 dispose que « (...) *si le véhicule est également utilisé à des fins personnelles ou professionnelles, l'Assemblée ne prend en charge que la part des frais se rattachant à l'usage du véhicule justifié par l'exercice du mandat ou de [l']activité politique* » du député.

Ainsi, sans être interdite, l'utilisation personnelle d'un véhicule, acquis pour l'exercice du mandat, oblige le député à déterminer la part de cette utilisation personnelle. Concrètement, cette exigence implique que si le député engage toutes les dépenses avec son compte AFM, il lui appartient de rembourser avec ses deniers personnels à hauteur de l'utilisation personnelle du véhicule.

Si le député est à même de déterminer le *prorata* de l'utilisation personnelle du véhicule, en estimant la part de ses déplacements personnels par rapport à ses déplacements professionnels, il peut appliquer ce *prorata* à l'ensemble des frais générés par l'utilisation personnelle du véhicule. Il peut également recourir au barème kilométrique pour déterminer la part que représente son utilisation personnelle. Une fois la tranche correspondant à l'utilisation annuelle personnelle du véhicule déterminée, le député pourra ensuite calculer le montant du remboursement de son compte personnel vers l'AFM en multipliant le nombre de kilomètres parcourus chaque mois à titre personnel par le barème kilométrique en fonction de la puissance administrative (en CV) du véhicule.

d) Les modes de transport alternatifs

La Déontologue a également été consultée sur la possibilité de financer, à l'aide de l'AFM, des modes de transport alternatifs tels qu'un vélo ou une trottinette électriques. L'arrêté du Bureau ne prévoit pas l'achat de ce type de produits. Son article 1^{er} dispose cependant dans son C-2.2 que sont éligibles, au titre des frais de mandat, « *tout autre frais de transport lié à l'exercice du mandat de député* ». La Déontologue a donc estimé que ces achats pouvaient être pris en charge par l'AFM, à plusieurs conditions : en premier lieu, que ces équipements soient utilisés dans le cadre d'une

activité parlementaire ; en deuxième lieu, que leur coût s'inscrive dans une gamme de prix en cohérence avec les besoins et appropriée à l'image des parlementaires ; enfin, que l'équipement ainsi acquis soit revendu à la fin du mandat afin de ne pas être intégré dans le patrimoine de l'élu.

4. Les frais d'hébergement et de repas

Pour participer aux travaux de l'Assemblée, un député non élu de Paris ou d'une commune de la petite couronne se voit proposer plusieurs solutions « d'hébergement », prises en charge directement par l'Assemblée nationale ou remboursées sur justificatifs :

- un bureau spécialement aménagé à cet effet dit « bureau-chambre »⁷⁵,
- ou une chambre dans la Résidence hôtelière avec laquelle l'Assemblée a passé une convention (qui compte une cinquantaine de chambres),
- ou une chambre à l'hôtel (il bénéficie alors d'un remboursement plafonné à 200 euros par nuitée).

En dehors de ces solutions, les députés peuvent également faire le choix de louer un hébergement, les frais étant susceptibles d'être pris en charge par l'Assemblée nationale.

a) La prise en charge de la location d'un pied-à-terre

Le Bureau de l'Assemblée nationale a créé, le 7 février 2018, « une dotation d'hébergement » permettant aux députés non élus de Paris et de la petite couronne renonçant aux trois solutions d'hébergement décrites ci-dessus d'obtenir le remboursement des frais de location d'un pied-à-terre⁷⁶ ou d'une location de courte durée, situé à Paris ou dans une commune limitrophe de Paris.

Il a été également prévu que les frais liés à ces deux types de location pourraient être imputés sur l'AFM, « en complément des frais remboursés sur justificatifs ». Cette possibilité a d'ailleurs été explicitement rappelée par le Collège des Questeurs lequel, dans un courrier du 5 mars 2018 adressé à l'ensemble des députés, précise qu'« en cas de dépassement du plafond de 900 €, le surplus de dépense pourra être imputé sur l'avance pour frais de mandat (AFM) ».

⁷⁵ Au nombre de 242, ils sont gérés par les groupes qui décident de leur répartition. Ils sont en général attribués à des élus non parisiens ou n'habitant pas dans la petite couronne.

⁷⁶ Sur cette notion, cf. *supra*.

La création de la « *dotation d'hébergement* » et l'articulation de ce dispositif avec l'utilisation de l'AFM a suscité un grand nombre d'interrogations. La Déontologue a aiguillé un certain nombre de députés qui posaient des questions relatives aux remboursements effectués au titre de la « *dotation d'hébergement* » vers le service de la logistique parlementaire, responsable du versement de ces remboursements.

- *L'articulation entre « la dotation d'hébergement » et l'AFM*

La Déontologue considère que seuls les députés éligibles à la « *dotation d'hébergement* » peuvent utiliser l'AFM pour la location de pied-à-terre ou de courte durée à Paris ou dans une commune limitrophe, l'AFM venant en complément de cette dotation. Ainsi, elle a estimé qu'un député, bénéficiaire d'un bureau chambre, ne pouvait recourir à l'AFM pour louer un pied-à-terre. En revanche, elle a admis qu'il puisse prendre en charge, à titre ponctuel des nuitées d'hôtel sur l'AFM.

La Déontologue a indiqué par ailleurs que le montant de la location ne devait pas revêtir un caractère somptuaire et que l'appartement loué devait rester approprié à l'image des députés, appliquant le principe général selon lequel « *Les frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale doivent avoir un caractère raisonnable* » (A de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017).

- *Les modifications apportées lors de la révision de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017*

La Déontologue a suggéré de modifier les dispositions relatives à la location d'un pied-à-terre ou d'une location de courte durée sur plusieurs points. Ses propositions ont été retenues lors de la modification de l'arrêté le 7 novembre 2018.

- *Périmètre de la location*

Est désormais prévue la prise en charge par l'Assemblée nationale de la location d'un pied-à-terre ou d'un hébergement en location de courte durée dans une commune de la petite couronne et non plus seulement dans une commune limitrophe de Paris, au titre de la « *dotation d'hébergement* » comme de l'AFM.

Cette modification est en cohérence avec le champ des bénéficiaires de la « *dotation d'hébergement* » qui exclut les élus parisiens et des communes de la petite

couronne. Elle répond en outre à une demande de députés préférant des communes de la proche banlieue parisienne qui, sans être limitrophes de Paris, sont aisément accessibles depuis l'Assemblée nationale.

– *Champ des dépenses éligibles*

Le C de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau prévoyait l'éligibilité au titre de la dotation d'hébergement comme de l'AFM du « *loyer, [des] dépenses d'eau, d'électricité et de chauffage, frais d'agence, taxes et impôts afférents à l'occupation du local, frais d'assurance, à l'exclusion des frais d'aménagement tels que les dépenses de mobilier, d'équipement électroménager ou l'achat du linge de maison...* ».

Cette liste ne mentionnait pas le dépôt de garantie alors que, le « *guide relatif à l'enregistrement des dépenses pouvant être imputées sur l'avance de frais de mandat* », transmis par le Collège des Questeurs le 26 décembre 2017 à chaque député, citait le dépôt de garantie au titre des dépenses pouvant être imputées sur l'AFM. La Déontologue a suggéré de clarifier la situation. Le Bureau a décidé de prévoir dans l'arrêté la prise en charge du dépôt de garantie dans le cadre de la « *dotacion d'hébergement* » comme de l'AFM, suivant ainsi la position du Sénat (en tant que « *Frais spécifiques liés à l'hébergement parisien* »⁷⁷). Il conviendra que les députés locataires créditent leur compte AFM du montant du dépôt de garantie en fin de législature.

Outre la prise en charge du dépôt de garantie, l'arrêté semblait exclure l'éligibilité des dépenses de télécommunications au titre des frais de location du pied-à-terre, dans le cadre de l'AFM comme de la dotation d'hébergement. En revanche, il avait prévu qu'un député propriétaire d'un pied-à-terre ou dont le conjoint, l'ascendant ou le descendant en est propriétaire puissent imputer sur l'AFM « *les taxes et impôts qui seraient à la charge d'un locataire, les frais d'assurances, les dépenses d'eau et d'électricité, de chauffage, de télécommunications ainsi que les dépenses habituellement également laissées à la charge du locataire* ».

La Déontologue avait été interrogée sur cette différence de traitement, qui ne lui a pas semblé justifiée par la différence de situation entre les députés locataires et les députés propriétaires de leur pied-à-terre. Le Bureau a harmonisé les rédactions en autorisant la prise en charge des frais de télécommunications dans tous les cas, suivant là encore la position du Sénat.

Demeurent exclus de la prise en charge des frais de location, les frais d'équipement du pied-à-terre ainsi que les frais de ménage.

⁷⁷ Annexe à l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du Sénat du 7 décembre 2017.

- *Les autres dépenses liées à l'hébergement*

La Déontologue a également admis qu'un député puisse prendre en charge avec son AFM le montant de la pénalité due pour annulation tardive ou départ anticipé à la Résidence hôtelière, d'un montant de 70 euros, à la condition que cette annulation ou ce départ anticipé soit justifié par l'exercice du mandat.

La Déontologue a, au contraire, refusé qu'une députée puisse utiliser son AFM pour régler les frais d'hébergement nécessités par l'invitation qui lui avait été faite d'assister au mariage du fils du sous-préfet de sa circonscription. Bien que le sous-préfet ait invité cette députée en sa qualité de parlementaire, l'événement considéré était à l'évidence de nature privée, l'absence de lien avec l'exercice du mandat excluant donc tout recours à l'AFM.

b) Les frais de restauration

La point 3.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017, prévoit que sont éligibles au titre des frais de mandat « *les repas pris par le député et, le cas échéant ses invités, ses collaborateurs salariés, ses stagiaires, dans le cadre de l'exercice de son mandat ou de son activité politique* ».

Les questions relatives aux dépenses de restauration n'ont guère été nombreuses. La Déontologue a néanmoins précisé, à la faveur d'une saisine sur ces dispositions, que pouvaient être imputés sur l'AFM les frais de restauration de l'ambassadeur d'un pays étranger invité par un député à visiter sa circonscription ou d'un assistant suivant son député en circonscription dans le cadre de son travail parlementaire ainsi que les dépenses de restauration d'un groupe d'administrés de la circonscription d'un député venu visiter l'Assemblée nationale.

5. Les dépenses de formation

Le point 4.2 de l'article premier de l'arrêté du Bureau rend éligibles au titre des frais de mandat les « *formations dispensées au député* » à condition qu'elles aient « *un lien direct avec son activité parlementaire* ».

Plusieurs demandes délicates au regard de l'appréciation du lien avec le mandat parlementaire des formations souhaitées ont été posées à la Déontologue. Elle a ainsi été interrogée sur la possibilité de financer, au titre de l'AFM, des prestations de « coaching ». Il lui a paru possible d'assimiler certaines séances de

coaching à de la formation susceptible d'être financées par l'AFM à la condition qu'elles ne relèvent pas uniquement du développement personnel. La Déontologue a ainsi considéré que des séances de coaching qui ont pour finalité de former à la gestion des relations de travail sont éligibles, eu égard aux difficultés que rencontraient le député en tant qu'employeur. En revanche, des séances de sophrologie et de « *préparation mentale* » lui ont paru présenter un lien trop ténu avec l'exercice du mandat pour être prises en charge au titre de l'AFM. Elle a estimé que présentait un lien direct avec le mandat une formation de « *media training* » comme une formation pour lutter contre la peur de l'avion. En revanche, elle a écarté ce lien pour des séances de yoga.

Pour les collaborateurs (qui seront évoqués *infra*), le point 4.2 indiquait clairement, dans sa rédaction initiale, que les formations éligibles devaient être assurées par des organismes de formation agréés et que des justificatifs attestant d'une participation effective devaient être produits.

Suivant une suggestion de la Déontologue, le Bureau, lors de la révision de l'arrêté le 7 novembre 2018, a mis clairement en facteur commun des formations dispensées au député et à ses collaborateurs salariés les conditions relatives au recours à des organismes de formation agréés et de production de justificatifs attestant d'une participation effective.

6. Les frais de communication et de documentation

Les frais de communication et de documentation imputables sur l'AFM sont évoqués au point 5.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017, dont la rédaction a été actualisée lors de la révision de l'arrêté pour tenir compte de la création de la dotation matérielles des députés (DMD).

La Déontologue a été saisie de demandes variées qui l'ont conduite à préciser certains points.

Les dépenses relatives à des conseils en stratégie, sur des documents et supports de toute nature, l'entraînement à la prise de parole, ainsi que les études d'opinion ou la réalisation de productions audiovisuelles, peuvent relever de la catégorie des frais de communication, sous réserve d'être en lien direct avec l'exercice du mandat.

S'agissant des études d'opinion et des sondages, la Déontologue a rappelé qu'il convenait d'être attentif au respect de la législation relative au

financement des campagnes électorales et de veiller à ce que les sondages ne soient par réalisés ou réutilisés pendant la période de campagne électorale.

L'achat d'une page de publicité dans un journal afin de rendre publique l'activité du député en circonscription est possible, de même que le paiement d'une publication sur les réseaux sociaux ou d'un référencement dans les moteurs de recherche sur Internet. Toutefois, la Déontologue recommande au député de veiller à ce que l'insertion de l'encart ne conduise pas à faire de la publicité pour une entreprise quelconque.

7. Les frais de réception et de représentation

Prévues au point 6.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017, la liste des dépenses relatives aux « *frais de réception et de représentation* » a suscité des questions variées.

a) Les frais de réception

L'arrêté mentionne au titre des frais de réception les « *dépenses effectuées en vue des réceptions organisées dans le cadre du mandat, frais de transport des invités, prestations de restauration.* »

La Déontologue a estimé que ces dispositions autorisaient la prise en charge de l'organisation d'un apéritif à l'intention des habitants de la circonscription ou des militants et sympathisants de la formation politique du député comme de banquets républicains.

Elle a également indiqué qu'elles rendaient possible la prise en charge sur l'AFM des frais de transport d'une classe d'élèves se rendant à l'Assemblée pour visiter l'Assemblée nationale à l'initiative du député comme les frais de transport et de restauration de personnes invitées par le député à une réunion, une audition, un colloque, de parlementaires étrangers ou d'ambassadeurs invités par le président d'un groupe d'amitié, le lien avec le mandat étant établi. En revanche, la Déontologue a précisé que la prise en charge des frais d'hébergement était exclue, faute d'être prévue par l'arrêté du 29 novembre 2017 et que l'AFM ne saurait être utilisée pour financer un voyage scolaire quelconque, n'incluant pas de visite de l'Assemblée nationale, et sur simple demande d'une classe de la circonscription.

Elle a également permis à une députée de financer avec son AFM le déplacement d'une équipe sportive de sa circonscription à une manifestation à

laquelle elle devait participer dans la mesure où, la députée assistant à la compétition sportive et remettant elle-même la coupe au vainqueur, elle établissait ainsi le « *lien direct* » avec l'exercice de son mandat de députée.

La Déontologue a estimé que l'achat « d'une table partenaire » dans une enceinte sportive afin d'y recevoir les membres d'associations sportives ne pouvait être prise en charge avec l'AFM. Elle a considéré que cette opération, qui pourrait être vue comme une forme de clientélisme et de subvention déguisée à des associations, ne présentait pas de « *lien direct* » avec l'exercice du mandat.

Dans la même logique, il n'a pas été admis qu'une députée puisse inviter avec son AFM des citoyens ou acteurs, tant économiques qu'institutionnels, de sa circonscription à des rencontres sportives ou culturelles.

b) Les frais de représentation

Au titre des frais de représentation, l'arrêté prévoit tout d'abord la prise en charge des « *frais liés à la personne* » en limitant aux « *frais vestimentaires et de coiffures nécessités par le mandat* ». La Déontologue a admis que puissent être inclus dans les frais vestimentaires les frais de pressing nécessités par l'exercice du mandat. En revanche, l'achat de valises ne lui a pas semblé possible.

L'arrêté mentionne ensuite les « *participations financières à des manifestations ou cérémonies* », les « *achats de cadeaux ou de gerbes à l'occasion de celles-ci* », « *l'achat de médailles, d'insignes et d'accessoires* ».

La Déontologue a précisé aux députés qui l'interrogeaient sur la possibilité d'acheter avec leur AFM une gerbe ou un trophée pour une association sportive qu'il était souhaitable, pour établir le lien direct entre la dépense et l'exercice du mandat, que les députés soient présents ou représentés à la cérémonie. La Déontologue a également répondu en ce sens pour admettre l'achat par des députés de drapeaux qu'ils souhaitaient ensuite donner à des associations d'anciens combattants, le caractère direct du lien avec le mandat pouvant notamment être établi par la seule remise du drapeau par le député lui-même ou par sa présence lors de la première utilisation de ce drapeau.

8. L'emploi de personnels et le recours à des prestations de service

Le point 7.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du 29 novembre 2017 intitulé « *Personnel et services* » prévoit la possibilité d'imputer sur l'AFM différentes dépenses liées à l'emploi de personnel ou au recours à des prestations de service.

a) Le surplus de rémunérations brutes des collaborateurs parlementaires

En cas de dépassement du crédit destiné à l'emploi de collaborateurs⁷⁸ parlementaires salariés, « *le surplus des rémunérations brutes* » peut être pris en charge par l'AFM⁷⁹. En pratique, cette ponction sur l'AFM est directement faite par le service de la gestion financière et sociale pour les députés en gestion déléguée pour lequel ce service gère la paie des collaborateurs (sept députés sont en partie en gestion directe, un député est totalement en gestion directe).

La Déontologue a estimé que les dépenses facultatives relatives aux collaborateurs, tel qu'un versement de cotisations à un comité d'entreprise externalisé, ne pouvaient pas être prises en charge au titre de l'AFM sur le fondement de ces dispositions, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un « *surplus de rémunération brute* ». Seule une part résiduelle des frais relatifs aux collaborateurs à vocation à être imputée sur l'AFM. La Déontologue a également précisé que dans le cas où un député souhaiterait recourir à l'intérim pour pourvoir une mission ponctuelle d'un collaborateur, cette dépense ne pouvait être rattachée aux dépenses de personnel éligibles au titre des frais de mandat.

En revanche, la Déontologue a estimé qu'une avance sur salaire pouvait être imputée sur l'AFM dès lors que le crédit collaborateur était épuisé.

b) La rémunération de stagiaires

Le point 7.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du 29 novembre 2017 permet également d'imputer sur l'AFM la rémunération de stagiaires.

La Déontologue a précisé que l'emploi du stagiaire doit être en lien direct avec l'exercice du mandat et que la rémunération proposée doit correspondre à un travail effectif. S'agissant des justificatifs de cette rémunération, elle a en outre rappelé que le député doit être en mesure de produire une convention de stage ainsi qu'une attestation signée du stagiaire, indiquant qu'il a bien perçu la somme versée.

⁷⁸ Le « crédit collaborateur » est prévu par le point 7.1 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du 29 novembre 2017 : « *un crédit collaborateur est financé par l'Assemblée nationale pour permettre aux députés d'employer des salariés de droit privé afin de les assister dans l'exercice de leurs fonctions* ».

⁷⁹ Il est désormais possible de l'imputer d'abord sur les crédits de la dotation matérielle d'équipement des députés (DMD).

La Déontologue a par ailleurs estimé qu'un député ne pouvait imputer sur son AFM les frais d'hébergement d'un stagiaire à Paris, pendant la durée de son stage. En outre, elle a indiqué que si le point 3.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau prévoit que peuvent être prise en charge au titre de l'AFM « *les frais d'hôtel et de location temporaire et de repas occasionnés par un déplacement effectué dans le cadre du mandat de député, par les collaborateurs du député et ses stagiaires ou le suppléant du député lorsqu'il représente celui-ci* », cette disposition ne saurait être entendue comme autorisant la prise en charge d'un logement permanent pour un stagiaire, mais seulement celle des seuls frais occasionnés par un déplacement effectué dans le cadre de son activité auprès du député. En revanche, les frais de repas d'un stagiaire, dès lors qu'ils sont en lien direct avec l'exercice du mandat, peuvent être imputés sur l'AFM, conformément aux dispositions précédemment citées de l'arrêté du Bureau.

c) L'emploi de personnels de ménage pour l'entretien de la permanence parlementaire

Le point 7.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du 29 novembre 2017 permet également d'imputer sur l'AFM l'emploi de personnels de ménage pour l'entretien de la permanence parlementaire.

Pour la rémunération de ces personnels, la Déontologue a été interrogée sur la possibilité de recourir au dispositif dit du « CESU déclaratif ». Depuis le 1^{er} janvier 2017, les dépenses engagées pour l'emploi d'un salarié à domicile ouvrent droit à un crédit d'impôt, désormais généralisé à l'ensemble des particuliers employeurs, y compris dans le cadre d'un compte CESU « professionnel », qui peut également être la formule choisie par un parlementaire. Dans ces conditions, il convient que le député ne profite pas personnellement du crédit d'impôt afférent à l'emploi d'une personne chargée d'effectuer le ménage dans sa permanence. Le système du CESU étant strictement déclaratif, il suffit pour toute personne qui souhaite bénéficier de l'avantage fiscal de reporter sur sa déclaration d'impôt sur le revenu la somme calculée en temps réel sur le site Internet du CESU, site sur lequel l'employeur doit déclarer son aide-ménagère afin notamment de lui permettre de cotiser pour le calcul de sa future pension de retraite. Aussi, et en conformité avec l'interdiction posée par l'arrêté d'imputer sur l'AFM une dépense déduite du revenu imposable, la Déontologue recommande de ne pas reporter la somme considérée sur l'avis d'imposition.

La Déontologue a eu l'occasion de préciser que l'emploi de personnel de ménage pour le pied-à-terre n'était pas prévu par l'arrêté sur les frais de mandat. Il est réservé au local de la permanence.

d) Le recours à des personnes non salariées et à des prestations d'assistance ou de réparation d'équipements

Le point 7.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du 29 novembre 2017 ouvre également la possibilité de prendre en charge, au titre de l'AFM, « *le recours à des personnes non salariées, notamment aux membres des professions libérales, pour des activités en lien direct avec le mandat* ». La formulation de cette disposition a été modifiée par le Bureau lors de la révision de l'arrêté le 7 novembre 2018, à l'initiative de la Déontologue.

S'agissant des frais d'avocat, la Déontologue a rappelé qu'ils peuvent faire l'objet d'une prise en charge par l'AFM à la double condition qu'ils soient en lien direct avec l'exercice du mandat du député et qu'ils ne concernent pas un contentieux électoral ou portant sur l'attestation fiscale de conformité. Ainsi, des frais engagés avant l'élection, pour un contentieux lié à la gestion d'une commune dont un député était précédemment maire, ne sont pas éligibles au titre des frais de mandat. En revanche, la Déontologue a admis que le recours à un avocat dans le cadre d'un litige avec un collaborateur soit éligible à ce titre.

En sus des frais d'avocat, la Déontologue a considéré que des frais de constat d'huissier pouvaient être pris en charge au titre de l'AFM dès lors que le député fait appel à une profession réglementée dans le cadre d'une procédure qui a un lien direct avec l'exercice du mandat.

9. La prise en charge des dépenses relatives aux collaborateurs

Depuis le début de la présente législature, la Déontologue a été saisie plus d'une vingtaine de fois pour éclaircir les conditions dans lesquelles l'AFM pouvait être utilisée pour des dépenses liées aux collaborateurs salariés des députés (c'est-à-dire rémunérées avec le crédit collaborateur).

L'arrêté du 29 novembre 2017 prévoit cinq situations dans lesquelles l'AFM peut être mobilisée pour les collaborateurs salariés des députés :

- pour payer leur rémunération quand le crédit-collaborateur est épuisé, (*cf. supra* ; point 7.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté) ;
- pour financer leurs frais de déplacement « *pour des activités liées à l'exercice du mandat parlementaire ou à l'activité politique du député* » (point 2.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté) ;

– pour prendre en charge leurs repas pris avec le député « *dans le cadre de l'exercice de son mandat ou de son activité politique* » (point 3.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté) ;

– pour payer leurs « *frais d'hôtel et de location temporaire et de repas occasionnées par un déplacement effectué dans le cadre du mandat du député* » (point 3.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté).

Les modalités de mise en œuvre de ces dispositions ont fait l'objet de plusieurs consultations, qui débordaient le cadre strict de la déontologie. Ces questions intéressaient en effet également le droit du travail et de la sécurité sociale, l'usage de l'AFM n'étant pas soumis à un droit complètement autonome. Il convient que le député employeur détermine avec précision la nature des frais qu'il souhaite prendre en charge avec son AFM au regard du droit du travail et de la sécurité sociale : s'agit-il de « frais professionnels », « d'entreprise » ou « d'avantages en nature »⁸⁰ ? En effet, les obligations qui en découlent ne sont pas les mêmes : les avantages en nature sont ainsi soumis à l'ensemble des cotisations patronales et salariales, doivent être déclarés au titre de l'impôt sur le revenu et doivent être mentionnés obligatoirement sur le bulletin de paie. Il paraît souhaitable à la Déontologue que les députés comme les collaborateurs soient substantiellement informés sur ces questions juridiques, aucune information particulière ne leur étant donnée aujourd'hui.

a) La prise en charge des frais de déplacement, de restauration et d'hébergement

La Déontologue a été sollicitée sur les modalités de prise en charge des frais de transport des collaborateurs qu'il s'agisse de leurs trajets domicile-travail ou exclusivement professionnels. Deux questions ont porté sur la possibilité de conclure un contrat de location longue durée pour un véhicule qui serait laissé à disposition des collaborateurs, pour leurs déplacements. L'un des députés précisait que ses collaborateurs seraient amenés, compte tenu de la taille de la circonscription à utiliser ce véhicule pour rentrer chez eux en soirée et en partir le matin, afin

⁸⁰ Les frais professionnels sont des charges de caractère spécial, inhérentes à la fonction ou à l'emploi du travailleur salarié ou assimilé, que celui-ci supporte au titre de l'accomplissement de ses missions, comme par exemple les frais engagés pour un trajet travail-travail par le collaborateur ; les frais d'entreprise sont des dépenses exceptionnelles réalisées dans l'intérêt de l'entreprise, comme par exemple une dépense de formation ; l'avantage en nature est caractérisé lorsque l'employeur fournit à ses salariés des biens et des services correspondant à des besoins personnels, gratuitement ou moyennant une participation inférieure à leur valeur réelle, comme par exemple la mise à disposition d'un véhicule de fonction.

d'éviter de longs déplacements inutiles et se montrait soucieux que cette faculté ne puisse pas être assimilée à un avantage en nature.

La Déontologue a estimé que l'arrêté le permettait à la condition que le véhicule ne soit pas laissé à disposition des salariés pour leurs besoins personnels. Elle a précisé qu'il était nécessaire que soit précisé sur un document que le véhicule mis à disposition serait utilisé pour un usage uniquement professionnel et qu'il convenait de limiter son usage pour qu'il ne soit pas qualifié de véhicule de fonction. À ce égard, si les déplacements susceptibles d'être effectués par les collaborateurs pour rejoindre leur domicile pourraient conduire à assimiler le véhicule loué à un véhicule de fonction, constituant un avantage en nature et soumis aux charges sociales, il semble qu'il existe une certaine tolérance, l'employeur pouvant accepter qu'un salarié utilise le véhicule mis à sa disposition pour ses trajets domicile-lieu de travail sans qu'il soit requalifié de véhicule de fonction (Cass. Soc. 6 juillet 2016, n°14-29.548).

Une autre question posée à la Déontologue portait sur la possibilité de prendre en charge, grâce à l'AFM, une partie du coût de l'abonnement SNCF souscrit par un collaborateur pour les trajets entre son domicile dans une ville de province et son lieu de travail à Paris. La prise en charge par l'employeur de titres d'abonnement à des transports publics souscrits par les salariés pour leurs déplacements entre leur résidence principale et leur lieu de travail à hauteur de 50 % est obligatoire, si le salarié en fait la demande. Elle est par ailleurs exonérée de cotisations et contributions sociales. Cette prise en charge est organisée et assurée directement par l'Assemblée nationale (service des transports pour le train et service de la gestion financière et sociale pour les autres abonnements).

La Déontologue a estimé que les dispositions de l'arrêté du Bureau ne s'opposaient pas à ce qu'un député prenne en charge une fraction du coût de l'abonnement à un transport collectif supérieure à la fraction légale, voire la totalité de ce coût. Toutefois, elle l'a invité à être attentif au respect des dispositions du code de travail et du code de la sécurité sociale. En effet, selon les circulaires ministérielles applicables en la matière, l'exonération de contributions sociales s'applique au supplément de remboursement, mais elle est subordonnée à la condition, lorsque le salarié habite dans une autre région que la région de son travail, qu'il y soit contraint (par la situation de l'emploi ou pour des raisons familiales). À défaut, la fraction excédentaire prise en charge est passible de l'ensemble des charges sociales. Enfin, cette fraction est imposable.

La Déontologue a été amenée à confirmer que l'AFM pouvait aussi être utilisée pour régler les frais de stationnement d'un collaborateur salarié, pour verser des indemnités kilométriques au salarié qui se rend à son travail avec son véhicule

personnel, et pour rembourser les frais de transport et de restauration d'un salarié en déplacement professionnel lorsque celui-ci représente le député. La Déontologue a en revanche considéré qu'elle ne permettait pas de payer la franchise d'une assurance que le député n'a pas lui-même souscrite en cas d'accident de la route qualifié d'accident du travail du collaborateur salarié. Plus largement, les collaborateurs accompagnant simplement leur député, sans le représenter, ne peuvent se voir rembourser leurs frais de transport et de restauration avec l'AFM.

b) Les frais de formation des collaborateurs salariés

Plusieurs députés ont contacté la Déontologue pour savoir s'ils pouvaient utiliser l'AFM pour financer la formation professionnelle d'un de leurs collaborateurs sur le fondement du point 4.2 du C de l'article 1er de l'arrêté du Bureau 29 novembre 2017. La Déontologue ne peut donner son aval pour un tel financement si l'organisme de formation envisagé n'est pas, comme le demande l'arrêté, un organisme certifié inscrit dans la liste des 32 000 organismes certifiés à l'échelle nationale, disponible sur Internet.

Toutefois, même quand l'organisme envisagé est certifié, la Déontologue estime que le financement ne devrait qu'exceptionnellement être pris en charge par l'AFM. En effet, il existe un organisme chargé de financer les formations des députés et des collaborateurs : *Opcalia*. Les activités qu'il finance ne sont pas soumises à l'exigence d'un « *lien direct* » entre la formation envisagée et l'activité parlementaire.

À cet égard, il lui a paru préférable qu'un député souhaitant financer la formation au permis de conduire d'un de ses collaborateurs salariés prenne d'abord contact avec *Opcalia* pour étudier les options de financement à sa disposition.

c) La prise en charge des frais des collaborateurs bénévoles

La Déontologue avait considéré qu'un député qui souhaitait défrayer des chauffeurs bénévoles de leurs frais de restauration et de transport ne pouvait imputer ces dépenses sur l'AFM, l'arrêté du Bureau faisant expressément référence aux collaborateurs salariés. Cependant, les prises en charge des frais de déplacement, de restauration et d'hébergement de collaborateurs salariés prévues par l'arrêté du 29 novembre 2017 ont été, comme indiqué *supra*, étendues aux collaborateurs bénévoles contre l'avis de la Déontologue par l'arrêté du 7 novembre 2018.

La Déontologue recommande aux députés d'être vigilants pour l'application de ces dispositions : la mobilisation de l'action de bénévoles au soutien de leur activité doit se faire en dehors de tout lien de subordination et les défraiements opérés doivent correspondre strictement à la dépense engagée.

C. – Vers le contrôle de l'utilisation des frais de mandat

Conformément à ce qui a été prévu par la loi pour la confiance dans la vie politique, l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés a instauré un contrôle sur les frais de mandat par la Déontologue. Une première « vague » de contrôle sera réalisée en début d'année 2019 sur l'utilisation de l'AFM au cours de l'année 2018 lorsque la méthodologie précise du contrôle aura été arrêtée.

1. Les principes posés par l'arrêté du 29 novembre 2017

S'agissant de l'avance mensuelle de frais de mandat, l'arrêté a prévu deux modalités de contrôle par la Déontologue : *« en fin d'exercice annuel sur l'ensemble des dépenses des comptes du députés tirés au sort et, à tout moment, en cours d'exercice, sur une partie des dépenses ; en cours d'exercice, à tout moment, sur les dépenses imputées par le député sur son avance de frais. »* Le Sénat n'a pour sa part prévu que des contrôles en fin d'exercice.

L'arrêté a posé le principe selon lequel *« le contrôle annuel [était] organisé de sorte que tout député soit contrôlé au moins une fois au cours d'une même législature, de manière aléatoire, par sondage ou échantillon d'une ampleur suffisante pour être considéré comme significatif »*.

Il a enfin prévu que *« le Bureau [déciderait] des modalités selon lesquelles [serait] constitué par tirage au sort l'échantillon faisant l'objet d'un contrôle annuel. »*

Cette mission de contrôle – qui devrait prendre une part importante de l'activité de la Déontologue à partir de 2019 – n'a pas encore commencé et les moyens mis à sa disposition à cette fin ne sont pas encore complètement définis.

2. L'élaboration d'une méthodologie de contrôle

L'arrêté du 29 novembre 2017 n'a pas prévu que la Déontologue puisse s'appuyer sur un prestataire extérieur, contrairement au Comité de déontologie du Sénat qui y fera appel. L'article 18 de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du Sénat du

7 décembre 2017 dispose en effet que le Comité de déontologie peut se faire assister par une expertise extérieure mise en œuvre par un organisme tiers et « *qu'une convention conclue entre le Sénat et l'organisme tiers détermine les modalités de l'assistance ainsi apportée, complétée par le règlement intérieur du Comité de déontologie parlementaire* ». Le 20 février 2018, le Comité de déontologie a ainsi sollicité l'assistance d'un organisme tiers pour mener les opérations de contrôle. Une convention tripartite entre le Sénat, le Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables (CSOEC) et la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) a été conclue le 6 juin 2018 pour une durée expirant le 31 décembre 2019.

La solution du recours à un prestataire extérieur, envisagée dans le projet d'arrêté soumis au Bureau de l'Assemblée nationale, a finalement été exclue. La Déontologue a, en conséquence, fait part de son souhait de pouvoir bénéficier de ressources internes supplémentaires par le biais du recrutement d'un contractuel ayant l'expertise nécessaire pour l'aider à réaliser une méthodologie et les contrôles. La demande, approuvée par la Présidence de l'Assemblée en mars 2018, a été soumise en avril au Collège des Questeurs qui a sursis à statuer sur cette question.

En mai, dans l'attente d'une décision sur la demande de recrutement, la Déontologue a fait part aux Questeurs de son souhait de pouvoir engager une réflexion sur les aspects méthodologiques du contrôle en sollicitant l'aide de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, chargée de la même réflexion au Sénat. Le Collège des Questeurs ayant donné son autorisation en juin, une convention a été conclue avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes le 31 juillet dernier. La mission de la Commission nationale des commissaires aux comptes est en cours. Il s'agit de définir une méthodologie qui permette d'assurer le respect des exigences fixées par l'arrêté, dont celle de s'assurer que le contrôle pourra être considéré « *comme significatif* » et de garantir que chaque député soit traité de la même façon.

Cette méthodologie devrait être prochainement soumise aux autorités politiques de l'Assemblée nationale et la Déontologue souhaite qu'elle puisse faire l'objet d'une publicité.

La Déontologue fait toute confiance aux autorités politiques, une fois cette méthodologie définie, pour lui apporter les ressources nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle des frais de mandat. C'est sur la mise en œuvre de cette mission que repose en effet la crédibilité de la réforme des frais de mandat.

Dans son deuxième rapport de conformité sur le thème de la « *Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs* »⁸¹, le GRECO tout en

⁸¹ Rapport publié le 18 septembre 2018.

soulignant l'avancée marquée par l'adoption de la loi pour la confiance dans la vie politique et les arrêtés pris par les bureaux des deux assemblées, indique ainsi : « *Quant au contrôle, qui vise notamment à éviter l'enrichissement personnel, sa crédibilité passe par des ressources suffisantes et une pratique proactive. Le GRECO souhaite examiner ces questions dans son prochain rapport [fin juin 2019] afin de vérifier que les objectifs poursuivis par cette partie de la recommandation ont bien été remplis* ».

3. La question de la publicité des frais de mandat

Si la perspective d'un contrôle des dépenses réalisées avec les avances destinées à couvrir des frais de mandat dans les assemblées a été saluée, elle a parfois été jugée incomplète par certaines associations, comme *Transparency International France*⁸² ou *Regards citoyens*, qui exigent la transparence des dépenses engagées par les parlementaires. Sous la précédente législature, l'association *Regards citoyens* avait d'ailleurs demandé à chaque député de fournir ses relevés bancaires sur les six derniers mois de la législature ainsi que la dernière déclaration attestant sur l'honneur de l'utilisation conforme de l'IRFM⁸³.

Cette analyse est également partagée par la Haute Autorité de la transparence de la vie publique (HATVP) qui considère, dans son rapport d'activité 2017, que « *l'usage de l'indemnité de frais de mandat des parlementaires n'est pas plus transparent dans le nouveau système que dans l'ancien. Les députés doivent certes conserver les justificatifs de leurs dépenses mais ni ces justificatifs ni le détail des dépenses ne seront rendus publics* ». Au regard des pratiques dans certains pays, comme le Royaume-Uni ou les États-Unis, ainsi que celles de certains députés, à titre individuel, la HATVP préconise de publier en *open data* les relevés de comptes dédiés aux frais de mandat des parlementaires⁸⁴. La Haute Autorité estime qu'« *en plus de la possibilité d'un contrôle accru de l'usage de l'IRFM tant par les citoyens que par les instances déontologiques, la transparence permet ainsi une meilleure appréhension de l'activité des parlementaires* ».

Enfin, le GRECO⁸⁵ s'est aussi prononcé en faveur de la publicité des frais de mandat, considérant que « *les nouveaux dispositifs mis en place par l'Assemblée nationale et le Sénat, s'ils vont dans le bon sens, ne garantissent pas une transparence de ces frais* ».

⁸² Cf. Transparency International France, Encadrement des frais de mandat des parlementaires : 9 recommandations pour une réforme plus ambitieuse, décembre 2017.

⁸³ Une requête auprès du tribunal administratif de Paris a été déposée par cette association pour chaque député n'ayant pas répondu positivement à sa demande, le jugement devrait être prochainement rendu. Le rapporteur public a conclu au rejet des requêtes pour incompétence.

⁸⁴ Haute Autorité pour la Transparence de la vie publique, rapport d'activité 2017, pp. 45-46.

⁸⁵ Groupe d'États contre la corruption, Quatrième cycle d'évaluation « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs », deuxième rapport de conformité adopté lors de sa 80^e réunion plénière (Strasbourg, 18-22 juin 2018).

La Déontologie n'est évidemment pas défavorable à cette transparence qu'il lui paraît toutefois nécessaire d'accompagner par des explications sur la finalité des moyens financiers mis à la disposition des députés pour l'accomplissement de leur mandat. Un des objectifs qui doit être régulièrement rappelé est de garantir l'indépendance des parlementaires par rapport aux différents interlocuteurs qu'ils rencontrent. Comme l'indiquait un député⁸⁶ interrogé sur la transparence du train de vie des élus : « *Je me sers de cette indemnité pour différentes dépenses professionnelles par exemple lorsque je déjeune ou que je dîne avec des entrepreneurs, des syndicats, des lobbies. Je les invite souvent, ainsi je suis libre et ne dépends d'aucun lobby* ». À cet égard, la Déontologie observe qu'un des députés qui a décidé de rendre accessible sur Internet le détail de ses dépenses au titre des frais de mandat accompagne ces données de commentaires afin d'éclairer leur lecture et les évolutions constatées⁸⁷.

Il convient en outre de noter que les dépenses éligibles au titre de l'avance mensuelle de frais de mandat ne représentent qu'une partie des frais de mandat mis à disposition des députés et que la publicité de ces dépenses n'apporterait qu'un éclairage partiel de la situation.

Enfin, une récente décision⁸⁸ du Tribunal de l'Union européenne conduit à s'interroger sur la possibilité de communiquer des documents relatifs aux indemnités des parlementaires dans la mesure où ils contiennent des données à caractère personnel. Par cette décision, le Tribunal a confirmé le refus du Parlement européen de communiquer à des journalistes et à des associations de journalistes des informations relatives aux indemnités journalières, aux frais de voyages et d'assistance parlementaire des eurodéputés, le droit de l'Union européenne permettant aux institutions de refuser l'accès à un document lorsque sa diffusion porte atteinte à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu⁸⁹.

Dans l'attente de la définition d'une méthodologie pour le contrôle des frais de mandat des députés et de la mise en œuvre des premières vérifications et de manière pragmatique, la Déontologie estime préférable de mettre l'accent sur la pleine mise en œuvre de la loi pour la confiance dans la vie politique sur ce point.

⁸⁶ Matthieu Caron, « Faire la transparence sur le train de vie des élus : les pistes de réflexion du député Charles de Courson », *Revue française de finances publiques*, n° 138, mai 2017, p. 199.

⁸⁷ <http://matthieuorphelin.org/frais-de-mandat/>

⁸⁸ Trib. UE, 25 sept. 2018, aff. T-639/15 à T-666/15 et T-94/16 (en anglais).

⁸⁹ Nathalie Maximin, « Données personnelles : les dépenses des parlementaires sont protégées », *Dalloz actualités*, 17 octobre 2018.

III. – Accompagner la prévention et la résolution des conflits d'intérêts

L'une des missions essentielles de la Déontologue est d'accompagner les députés dans la gestion des situations de conflits d'intérêts dans lesquels ils se trouvent ou pourraient se trouver. La notion de conflit d'intérêts est difficile à saisir et est parfois mal comprise en étant, selon les cas, « sur-interprétée » ou « sous-interprétée ». Le rôle de la Déontologue est donc d'explicitier la notion en fonction des situations concrètes dont elle a à connaître. Une bonne compréhension de la notion et de sa portée permet de mieux faire accepter les incitations à la transparence, comme les obligations déclaratives pesant sur les députés en vertu du code de déontologie qui leur est applicable.

A. – Expliciter la notion de « conflit d'intérêts » et inciter à la transparence

Conformément aux dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale, une situation de conflit d'intérêts pour un député se définit comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat* » (article 80-1). Cette définition, inspirée de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et qu'il convient depuis l'entrée en vigueur de la loi pour la confiance dans la vie politique de restreindre aux situations d'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés (*Cf. supra*) n'est pas toujours parfaitement comprise et doit s'apprécier de façon concrète.

L'appréciation d'une situation de conflit d'intérêts repose sur l'examen de trois critères : en premier lieu, l'existence d'un intérêt personnel, direct ou indirect, détenu par un député. En deuxième lieu, l'existence d'une interférence entre cet intérêt et l'exercice du mandat parlementaire. Enfin, l'intensité de cette interférence qui est appréciée au cas par cas. Il y a conflit d'intérêts quand l'interférence est suffisamment forte pour soulever des doutes raisonnables quant à la capacité du député d'exercer son mandat en toute indépendance et de manière impartiale.

Des situations très diverses peuvent aboutir à un conflit d'intérêts ou être perçues comme susceptibles d'en faire naître. C'est la raison pour laquelle la Déontologue peut être consultée par les députés afin de déterminer avec eux s'ils se trouvent dans une telle situation. Elle peut alors les orienter en les alertant sur les risques encourus et en leur suggérant, le cas échéant, des modalités de traitement du conflit d'intérêts.

Ce rôle d'alerte et de conseil en matière de conflit d'intérêts est consacré pour les députés à l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale. En outre, la

Déontologue peut être consultée par les collaborateurs parlementaires et les fonctionnaires en vertu de l'article 8 du code de déontologie des députés (*cf. infra*).

Les consultations sur ce thème représentent aujourd'hui un peu plus d'un quart de celles qui sont adressées la Déontologue. Il démontre, s'il en était besoin, la nécessité que « (...) *que le conflit d'intérêts soit une interrogation constante et générale que se pose toute personne qui y est confrontée* »⁹⁰.

1. À l'égard des députés

Parmi les consultations adressées à la Déontologue, on peut distinguer les questions générales portant sur le cumul du mandat parlementaire avec une autre activité professionnelle, de questions plus spécifiques relatives à des situations particulières.

a) Les cumuls d'activités

• *Incompatibilités et conflits d'intérêts*

Les règles relatives aux incompatibilités professionnelles des parlementaires se sont sensiblement durcies depuis 2013 et l'ont encore été par loi organique du 15 septembre 2017 relative à la confiance dans la vie politique, qui a encadré plus strictement l'exercice de la fonction de conseil et interdit le lobbying. Si le cumul avec une fonction publique non électorale est interdit hors le cas spécifique des professeurs des universités, le libre exercice des activités privées demeure toutefois la règle pour les parlementaires. L'exercice du mandat de député peut actuellement être cumulé avec une autre activité, hormis les cas spécifiques d'incompatibilités prévus par les articles L.O. 146 à L.O. 150 du code électoral.

Le profond renouvellement qui a marqué la XV^{ème} législature s'est notamment traduit par un accroissement du nombre de députés exerçant une activité professionnelle parallèlement à l'accomplissement de leur mandat⁹¹. Ce contexte a favorisé une augmentation du nombre de consultations de la Déontologue – plus d'une trentaine – sur les cumuls d'activités. Elles font apparaître que les députés ne perçoivent pas toujours la différence entre le traitement des

⁹⁰ Yves Meny, « De la confusion des intérêts au conflit d'intérêts », *Pouvoirs*, 2013/4 (n° 147).

⁹¹ Le groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail indique, dans le rapport sur les propositions présentées lors de la 2^{ème} conférence des réformes de juin 2018, que 22 % des députés ont déclaré conserver au moins une activité professionnelle. 72 % des députés qui déclarent conserver au moins une activité professionnelle sont des primo députés.

activités professionnelles interdites, au titre du code électoral, et celui des activités nécessitant une vigilance accrue au regard du risque de conflit d'intérêts.

Lorsque l'activité mentionnée relève clairement d'une incompatibilité définie par la loi (par exemple, la présidence d'un centre communal d'action sociale) ou peut en relever, la Déontologue le signale aux intéressés, en rappelant que l'application des règles en matière d'incompatibilités parlementaires relève de la compétence du Bureau de l'Assemblée nationale qui apprécie les situations, après instruction de la Délégation chargée de l'application du statut du député.

- *Les recommandations de la Déontologue en cas de cumul d'activités autorisés*

Pour les activités ne relevant pas d'une incompatibilité, la Déontologue alerte les députés sur les risques de conflits d'intérêts susceptibles de naître du cumul de leur mandat avec l'autre activité professionnelle. À ce titre, la Déontologue a été saisie de demandes d'avis portant sur des situations extrêmement variées (gérant de société, chirurgien-dentiste, chroniqueur, auteur, métier de voix enregistrée, enseignant vacataire, mission pour une fédération professionnelle, etc.). Dans certains cas, les activités qui lui ont été soumises étaient envisagées que pour une durée temporaire. Dans d'autres, les interrogations portaient sur des intérêts liés à une activité exercée avant le début du mandat, comme par exemple la détention de parts d'une société dont le député était précédemment le dirigeant.

Dans ce cas, la Déontologue recommande aux députés de faire preuve de la plus grande transparence dans leurs travaux parlementaires et de veiller à ne pas faire prévaloir des intérêts privés, liés à leur activité professionnelle, sur l'intérêt général qu'ils doivent servir conformément aux principes énoncés dans le code de déontologie des députés.

Certes, l'activité professionnelle exercée parallèlement au mandat est en principe connue dans la mesure où elle est mentionnée dans la déclaration d'intérêts et d'activités du député concerné qui est publiée sur le site Internet de la HATVP. Toutefois, il apparaît indispensable que l'intérêt lié aux activités professionnelles du député soit rappelé à chaque fois que cela est nécessaire, notamment à l'occasion de la discussion de textes législatifs comprenant des mesures qui peuvent avoir une incidence directe sur cet intérêt. Il s'agit ainsi de mettre en œuvre les dispositions prévues à l'article 5 du code de déontologie des députés aux termes duquel : « *Les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique* ».

Cette exigence de transparence s'accompagne d'une recommandation de stricte séparation entre l'exercice du mandat parlementaire, d'une part, et celui d'une activité professionnelle, d'autre part, afin d'éviter tout risque de confusion d'intérêts. Cette recommandation, qui découle de l'article 1^{er} du code de déontologie des députés relatif à la satisfaction de l'intérêt général à l'exclusion de la promotion d'intérêts privés, fait également écho aux dispositions de l'article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale selon lequel « *indépendamment des cas prévus par l'article L.O. 150⁹² et sanctionnés par l'article L.O. 151 du code électoral, il est interdit à tout député, sous les peines disciplinaires prévues aux articles 71 à 73, 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* ».

Au titre de ces consultations relatives au cumul entre le mandat parlementaire et l'exercice d'une activité professionnelle figure également les interrogations de plusieurs députés relatives aux responsabilités qu'ils occupent au sein de structures associatives : la défense des intérêts de l'association ne risque-t-elle pas de les placer en situation de conflit d'intérêts lors de leur participation à certains travaux parlementaires en lien avec ces intérêts ?

En réalité, l'analyse de ces situations au regard des règles de prévention des conflits d'intérêts ne relève pas d'une logique différente de celle qui prévaut pour le cumul entre mandat parlementaire et activité professionnelle. D'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel, des associations peuvent en effet constituer des entreprises au sens des dispositions de l'article L.O. 146 du code électoral⁹³ dès lors qu'un faisceau d'indices (nature essentiellement économique de l'activité de l'association, perception de rémunérations pour les prestations effectuées, etc.) permet de leur attribuer cette qualification. La question de la compatibilité des fonctions exercées au sein de certaines associations avec le mandat parlementaire est donc susceptible de se poser et doit être préalablement appréciée par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Une fois les fonctions associatives reconnues compatibles avec l'exercice du mandat, il revient à la Déontologue, comme précédemment, d'alerter le député

⁹² L'article L.O. 150 du code électoral 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* ». L'article L.O. 151-3 du code électoral prévoit que le député qui n'a pas respecté ces dispositions est déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel, à la requête du bureau de l'Assemblée nationale ou du garde des sceaux, ministre de la justice.

⁹³ Cet article prohibe les fonctions de direction dans un certain nombre d'entités, dont en vertu de son 3^o, « *les sociétés ou entreprises dont l'activité consiste dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services destinés spécifiquement à ou devant faire l'objet d'une autorisation discrétionnaire de la part de l'État, d'une collectivité ou d'un établissement public ou d'une entreprise nationale ou d'un État étranger* ». La circonstance qu'un élu remplisse ses fonctions gratuitement ne suffit pas à écarter la question.

sur l'incidence que peuvent avoir ces fonctions sur son activité parlementaire et de lui conseiller de faire preuve de la plus grande transparence en assumant publiquement les fonctions qu'il exerce au sein de l'association, à chaque fois que cela s'avère nécessaire et en veillant à une stricte séparation de ses activités.

- *La participation à des conférences*

Comme ses prédécesseurs, la Déontologue a également été saisie par des députés, sollicités pour participer à des conférences, moyennant une rémunération.

Il n'y a pas d'obstacle de principe à ce qu'un député participe à des conférences, au regard de fonctions publiques passées ou de son expérience professionnelle ou encore en qualité de parlementaire. C'est en effet un moyen légitime de faire valoir un point de vue sur un sujet particulier et d'échanger avec des citoyens et des acteurs de la société civile.

La possibilité de se faire rémunérer parait, en revanche, exclue lorsque le député participe à une conférence au titre de sa fonction de parlementaire. Comme l'indiquait son prédécesseur, M. Mélin-Soucramanien, l'expertise parlementaire ou acquise pendant et grâce au mandat ne peut en aucune façon être monnayée.

Outre de la question de la rémunération, la Déontologue invite le député participant à des conférences à actualiser sa déclaration d'intérêts et d'activités si cette activité rêvait une certaine régularité.

Enfin, il lui est recommandé de veiller à ce que sa qualité de député ne soit pas utilisée pour favoriser sa participation à des conférences, au risque de conduire à l'exploitation commerciale de la fonction parlementaire.

b) Les questions spécifiques

Plus de 140 saisines ont porté sur des situations spécifiques susceptibles de faire naître des conflits d'intérêts, regroupées ci-après par thèmes.

Ces consultations témoignent du développement du « *réflexe déontologique* », dont on ne peut que se féliciter.

- *La participation aux fonctions législative et de contrôle*

Une dizaine de consultations a été adressée au titre de l'exercice par les députés de leurs fonctions législatives et de contrôle à la Déontologue, ce qui

constitue une nouveauté par rapport à ses prédécesseurs, rarement sollicités sur cette problématique.

À titre d'exemple, un député a consulté la Déontologue pour savoir si le fait de voter en faveur de la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune, auquel il était lui-même soumis, pouvait constituer un conflit d'intérêts. Tel n'est pas le cas dans la mesure où la disposition en cause concerne « *la population dans son ensemble ou une large catégorie de personnes* » pour reprendre une formulation en vigueur au Parlement européen.

Cette interrogation a conduit la Déontologue à suggérer, comme évoqué *supra*, que la définition du conflit d'intérêts figurant dans le Règlement de l'Assemblée nationale soit complétée afin d'exclure du champ de cette notion les intérêts appartenant à une large catégorie de personnes. Cette précision reviendrait à mettre l'accent sur le caractère personnel de l'intérêt en cause.

S'agissant du contrôle de l'action gouvernementale, la Déontologue a été saisie par un député qui s'interrogeait sur le risque de conflit d'intérêts lié à sa participation à une commission d'enquête portant sur un secteur d'activité auquel l'entreprise, pour laquelle il a précédemment travaillé, contribue largement. Il est indéniable que la participation de ce député aux travaux de la commission d'enquête peut utilement en éclairer certains aspects, en raison de l'expérience acquise antérieurement. Il revient toutefois à la Déontologue d'insister sur les précautions que le député doit prendre, dans le cadre des activités de cette commission, afin de ne pas se placer en situation de conflit d'intérêts, en assumant une totale transparence à l'égard des fonctions précédemment occupées lors des auditions, de l'élaboration des préconisations et de la discussion des conclusions de la commission.

Toujours en matière de contrôle, un autre député a saisi la Déontologue à la suite de sa mise en cause, sur une question qu'il avait adressée au Gouvernement, en raison de ses liens supposés avec le dirigeant de la société visée par la question. Là encore, il est tout à fait légitime pour des députés d'interroger les membres du Gouvernement, par le biais notamment de questions écrites, afin de les alerter sur des situations qui leur semblent contraires à l'intérêt général, à la condition toutefois de n'en tirer aucun bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou pour leurs proches, comme l'énonce le code de déontologie des députés. En l'espèce, le contenu de la question ne laissait pas apparaître la recherche de la satisfaction de l'intérêt d'un proche ou d'une contrepartie matérielle ou financière par son auteur, ce qui permettait d'écartier le risque de conflit d'intérêts.

Un député nommé rapporteur sur un sujet d'intérêt pour une entreprise dont il était membre du conseil scientifique a demandé à la Déontologue comment il pouvait éviter de se placer en situation de conflits d'intérêts. La Déontologue a recommandé qu'il ne perçoive plus de rémunération pour sa participation au conseil scientifique pour la durée de la législature et qu'il renonce à y participer pendant la durée de ses travaux de rapporteur.

La participation au travail législatif a également soulevé des interrogations de députés soucieux que les liens qu'ils ont pu avoir dans le cadre d'une activité professionnelle passée ne soit perçus comme interférant avec leurs interventions, en commission ou en séance, sur un texte de loi ou dans la fonction de rapporteur.

Au-delà de la transparence, toujours nécessaire en la matière, la Déontologue a jugé opportun de rappeler aux députés la possibilité, qui est désormais consacrée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, de s'abstenir de participer à certains travaux parlementaires sur tout ou partie d'un texte, lorsque le lien entre la question traitée et leur intérêt personnel le justifie, même si les modalités concrètes de cette faculté n'ont pas été définies et que le registre des « *déports* » n'a pas encore été créé. Elle a d'ailleurs été interrogée par plusieurs députés sur les modalités selon lesquelles ils pouvaient se « *déporter* ». Ainsi un député membre d'une commission spéciale souhaitait ne pas prendre part aux travaux sur une partie du projet de loi dont était saisie la commission car il concernait l'organisme dans lequel il travaillait. La Déontologue lui a suggéré d'en informer le président de la commission spéciale ainsi que, pour les débats en séance publique, le président de séance, par l'intermédiaire du service de la Séance. Il importe, en effet, que la décision prise par le député de se « *déporter* » en raison d'un conflit d'intérêts bénéficie d'une forme de publicité et ne l'expose, par ailleurs, pas à des sanctions pour absence d'assiduité.

D'autres aspects du mandat parlementaire n'échappent pas à ces questionnements sur le risque de conflit d'intérêts.

- *La participation aux travaux de divers organismes*

Comités, commissions, conseils ou groupes de travail : les organismes extérieurs à l'Assemblée nationale dans lesquels les députés peuvent être nommés sont nombreux.

Depuis le 1^{er} juillet 2018, en application de l'article 13 de la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, l'article L.O. 145 du

code électoral précise qu' « un député ne peut être désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation ». Le même article prévoit par ailleurs depuis 2013 qu'il « ne peut percevoir à ce titre aucune rémunération, gratification ou indemnité ».

La loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination a réduit le nombre de ces organismes mais il dépasse toujours les cent cinquante. Très diversifiés dans leurs statuts, ces « *commissions consultatives, conseils d'administration [d'établissements publics] ou autorités indépendantes extérieurs au Parlement et dans lesquels siègent des députés et des sénateurs ès-qualités* »⁹⁴ exercent des compétences consultatives ou décisionnelles.

En dehors des « organismes extérieurs au Parlement » (OEP)⁹⁵, les députés peuvent être nommés, en raison de leur expérience dans un domaine, dans des organismes *ad hoc* ne comprenant pas de parlementaires *ès-qualités*.

La nomination de députés dans des organismes extérieurs à l'Assemblée nationale, quels qu'ils soient, peut soulever la question d'un potentiel conflit d'intérêts. Le Président de l'Assemblée nationale Bernard Accoyer avait d'ailleurs confié au premier Déontologue de l'Assemblée nationale, M. Jean Gicquel, la mission d'examiner cette situation⁹⁶.

La question du conflit d'intérêts peut se poser sous deux aspects : d'une part, la défense par le parlementaire de l'intérêt de l'organisme auquel il appartient dans ses travaux législatifs ou de contrôle, il ne faut pas en effet qu'il puisse être reproché au parlementaire de chercher à utiliser son mandat parlementaire pour favoriser cet organisme, et, d'autre part, l'appartenance d'un député à un organisme qui intervient dans un secteur avec lequel il peut avoir encore un intérêt professionnel.

La Déontologue a été consultée par trois députés qui s'interrogeaient sur le risque de conflit d'intérêts que pourrait faire naître leur nomination dans des OEP au regard de la poursuite de l'exercice de leur activité professionnelle ou des activités

⁹⁴ Sylvain Waserman, Rapport n° 939 du 10 mai 2018 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la *proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination*, p. 11.

⁹⁵ Appelés également organismes extra-parlementaires.

⁹⁶ « Enfin, la multiplication des organismes extra-parlementaires, avec la présence de députés au sein des conseils d'administration, peut parfois induire une confusion telle qu'il est difficile de savoir si le député intervient en tant que tel ou mandaté par l'organisme auquel il appartient », Bernard Accoyer, Lettre de mission adressée le 24 juin 2011 à M. Jean Gicquel ; cf également Jean Gicquel, *Rapport annuel remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale*, 2012, p. 18-21.

professionnelles exercées avant leur élection. Elle s'est assurée tout d'abord que ces activités figuraient dans la déclaration d'intérêts et d'activités des députés concernés et les a invités à faire état de façon très claire, dans l'exercice de leurs fonctions au sein de l'organisme extra-parlementaire, de leurs intérêts professionnels.

S'agissant d'un député pressenti pour prendre la tête d'un organisme extra-parlementaire spécialisé dans les questions de domaine public et souhaitant continuer à exercer une profession intervenant dans le secteur immobilier, elle lui a conseillé de ne pas traiter dans son activité professionnelle de dossier relevant du champ de compétence de l'OEP.

La Déontologue a été saisie par ailleurs par un député qui s'interrogeait sur la possibilité de participer à un groupe de travail mis en place par le ministère des finances sur une question susceptible d'affecter un secteur représenté par une union professionnelle dont son frère était le président. La Déontologue a considéré que cette circonstance ne faisait pas obstacle à la participation du député au groupe de travail à la condition que celui-ci en fasse part à ses différents interlocuteurs.

La Déontologue a également été interrogée par un député qui devait prendre un poste de responsabilité au sein d'une assemblée parlementaire internationale, couvrant un secteur géographique dans lequel il avait eu des clients dans le cadre de son activité professionnelle. Là encore la Déontologue a invité le député concerné à faire preuve de transparence et à ne pas prendre position sur des dossiers pour lesquels il pourrait être influencé ou paraître l'être par ses intérêts professionnels.

• *L'appartenance à des clubs « parlementaires »*

Dans un rapport⁹⁷ remis le 25 mai 2016 au Président Claude Bartolone, la HATVP a défini les clubs parlementaires comme « *des instances, le plus souvent informelles, permettant la rencontre de membres du Parlement et de représentants d'intérêts* ».

Comme l'a expliqué M. Mélin-Soucramanien, alors Déontologue, dans son rapport public annuel de 2015⁹⁸, ces organisations viennent souvent pallier l'absence de moyens alloués aux groupes d'études, autorisés par le Bureau de l'Assemblée nationale, en finançant des actions (déjeuners, colloques, déplacements, etc.) destinées à faciliter la mise en relation entre des parlementaires et des représentants d'intérêts.

⁹⁷ HATVP, *Les « clubs parlementaires »*, Rapport remis au Président de l'Assemblée nationale.

⁹⁸ Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale*, 17 juin 2015.

L'existence de ces clubs peut s'avérer source de confusion, comme l'avaient déjà souligné les précédents déontologues.

D'une part, ces structures doivent respecter l'article 23 du Règlement de l'Assemblée nationale qui dispose qu'« *est interdite la constitution, au sein de l'Assemblée nationale, dans les formes prévues à l'article 19 ou sous quelque autre forme ou dénomination que ce soit, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif* » et l'article 79 (2^e alinéa) qui interdit à tout député « *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* ».

D'autre part, certains clubs comprennent ou sont soutenus par des sociétés inscrites sur le répertoire des représentants d'intérêts, publié sur le site Internet de la HATVP.

Ces risques de confusion doivent cependant être mis en regard de la liberté d'association, constitutionnellement garantie, et de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat, exigence constitutionnelle récemment énoncée par le Conseil constitutionnel⁹⁹. En outre, les contacts entre les parlementaires et les représentants de groupes économiques ou de la société civile sont légitimes et nécessaires dans la mesure où ils permettent aux premiers d'être informés sur un secteur d'activités.

À la suite de la remise du rapport de la HATVP, le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté, le 13 juillet 2016, les mesures qui contribuent à encadrer l'activité des clubs parlementaires :

- interdiction pour les représentants d'intérêts d'utiliser l'adjectif « parlementaire » pour qualifier les groupes de travail qu'ils animent ;
- interdiction d'utiliser les locaux de l'Assemblée nationale pour des événements liés à la promotion d'intérêts ;
- obligation d'informer les parlementaires sur l'origine et le montant des fonds permettant l'organisation par les clubs de leurs manifestations.

Saisie par des députés qui lui demandaient s'ils pouvaient appartenir à de telles structures, la Déontologue a ainsi rappelé l'ensemble de ces règles, en particulier l'interdiction d'accoler le qualificatif « *parlementaire* » au nom du club. L'information que ces clubs doivent fournir sur les sources de financement de leurs activités est également essentielle car elle permet aux députés d'apprécier concrètement les intérêts en présence et, le cas échéant, l'attitude à adopter lors des travaux parlementaires en lien avec ces intérêts.

⁹⁹ Cons. const. n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, *Résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs*, § 3.

S'agissant des responsabilités de président ou de vice-président de telles structures, la Déontologue appelle également l'attention des intéressés sur la nécessité de les faire figurer dans leur déclaration d'intérêts et d'activités.

Enfin, comme dans les situations précédemment évoquées, les députés concernés sont invités à faire preuve de la plus grande transparence et à déclarer tout déplacement à l'initiative du club ainsi que tout don d'une valeur supérieure à 150 €, dont ils pourraient bénéficier. Si un intérêt défendu par un club fait l'objet d'une disposition particulière dans un texte législatif, ils sont également invités à s'abstenir d'intervenir sur cette disposition si l'intensité du lien d'intérêt est susceptible de mettre en doute l'impartialité du député dans l'exercice de son mandat.

La Déontologue a également recommandé à un député président d'un club de s'assurer que son activité ne répondait pas à celle d'un représentant d'intérêt auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

- *Les réunions, les colloques et les réceptions dans les appartements des Questeurs*

- *les réunions*

La Déontologue a été saisie à plusieurs reprises par des députés qui souhaitent savoir s'ils pouvaient rencontrer certains types d'acteurs économiques et organiser des réunions les associant. Elle a indiqué qu'il n'y avait pas d'obstacle de principe à l'organisation de telles rencontres, qui s'inscrivent naturellement dans le cadre de l'exercice du mandat parlementaire, mais a alerté les députés concernés sur les précautions à prendre, afin qu'ils ne puissent pas leur être reproché de promouvoir des intérêts privés. Elle a ainsi été conduite à émettre une réserve à l'égard du projet d'une députée de tenir d'une réunion d'information à l'attention d'associations en charge de publics « fragiles » pour vanter les mérites d'un compte bancaire très compétitif commercialisé par une banque. Elle a également conseillé à une députée qui souhaitait organiser une réunion-débat avec un groupe de réflexion dont l'activité consistait notamment en la publication de notices d'information payantes de veiller à ce que ce groupe n'utilise pas la réunion pour vendre ses produits.

- *les colloques*

Cinq députés souhaitant participer à l'organisation d'un colloque à l'Assemblée nationale ou en parrainer ont sollicité la Déontologue.

Le Président Bernard Accoyer avait en juin 2011 demandé à M. Jean Gicquel de se pencher sur la question des colloques organisés à l'Assemblée¹⁰⁰. Ce dernier avait ainsi défini dans son rapport public un certain nombre de principes directeurs pour l'organisation de ces événements, qui ont été par la suite intégrés dans le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts. La Déontologue s'appuie sur ce code et sur le code de déontologie des députés pour éclairer les députés sur les obligations qui leur incombent en tant qu'organisateur de colloque, sans se prononcer sur l'opportunité des thèmes retenus.

Les dispositions de l'article 1^{er} du code de déontologie des députés prévoient que ces derniers « *s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* ». En leur qualité d'organisateur du colloque, il revient aux députés de vérifier qu'aucun participant n'utilise le colloque pour valoriser ses intérêts commerciaux, en particulier si ces intervenants sont référencés au sein du répertoire des représentants d'intérêts tenu par la HATVP ; l'interdiction d'utiliser les locaux de l'Assemblée nationale pour promouvoir leurs intérêts figure, comme cela a été indiqué plus haut, dans le code de conduite qui leur est applicable. Les députés doivent veiller également à ce qu'il ne puisse leur être reproché de faire la promotion d'un acteur économique intervenant.

En outre, les députés doivent veiller au pluralisme du colloque. Ainsi ils doivent s'assurer que le colloque ne soit pas bâti sur un modèle économique faisant dépendre le droit à la parole du montant de la contribution consentie par le participant et que, si une participation financière est exigée, elle n'écarte pas du colloque des acteurs concernés par sa thématique, en écho à l'article 12 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts¹⁰¹. La transparence sur le financement du colloque doit être également assurée en utilisant les supports de communication choisis pour faire la publicité du colloque.

Enfin, à l'instar de ses prédécesseurs, la Déontologue a insisté sur le fait que l'organisation ou le parrainage de colloques par un député ne devait jamais laisser penser qu'il est « labellisé » par l'Assemblée nationale. Ainsi le logo de l'institution ne doit pas être utilisé pour la promotion du colloque.

¹⁰⁰cf Jean Gicquel Rapport annuel remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale, 2012, p. 9-14. La lettre de mission lui demandait d'analyser les questions d'ordre déontologique que pouvait soulever « *le déroulement, au sein de l'Assemblée nationale, de colloques organisés par des entreprises privées faisant état du patronage d'un parlementaire* ».

¹⁰¹ « *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.* », article 12 du Code de conduite du 13 juillet 2016 applicable aux représentants d'intérêts (http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet).

Cette règle a été expressément affirmée par le Bureau en février 2013 et inscrite dans son instruction générale¹⁰².

– *L'organisation de réceptions à l'Hôtel de la Questure*

Les trois Questeurs peuvent mettre à disposition des députés les salons de réception de leur appartement de fonction à l'Hôtel de la Questure pour l'organisation de réceptions liées à l'exercice de leur mandat parlementaire. La Déontologue a été consultée à 18 reprises sur la possibilité d'organiser des réceptions à l'Hôtel de la Questure. L'utilisation de ces locaux doit se faire en conformité avec les principes du code de déontologie des députés et du code de conduite applicable aux représentants d'intérêt, toutefois elle est régie par un code de bonnes pratiques défini par le Collège des Questeurs¹⁰³, qui les décline et gagnerait à faire l'objet d'une publicité.

À la faveur des consultations que la Déontologue a été ainsi amenée à rappeler quelques principes : de telles réceptions doivent être « *liées à l'exercice du mandat parlementaire* », elles doivent être organisées par le député lui-même, lequel doit y être présent, elles ne doivent ni servir de prétexte à des représentants d'intérêts pour promouvoir leurs intérêts et ni, en aucun cas, poursuivre des fins commerciales ou lucratives

Enfin, la Déontologue a considéré que la règle énoncée dans le code de bonnes pratiques pour l'organisation de réceptions à l'Hôtel de la Questure, selon laquelle « *La facture du traiteur doit être adressée au député commanditaire, à charge pour lui d'en assurer le règlement* », excluait la possibilité de faire participer financièrement les acteurs économiques invités ou le remboursement du député. La Déontologue a par ailleurs précisé que la dépense, dans la mesure où la réception devait être en lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire, pouvait être réglée avec l'allocation mensuelle de frais de mandat.

• *Le soutien au développement local*

Élu de la Nation, le député entretient dans le même temps des relations privilégiées avec sa circonscription d'élection dans laquelle il échange avec des citoyens dont il relaie les préoccupations, participe aux événements locaux et aux cérémonies officielles, suit les projets de développement, etc.

¹⁰² « Afin de ne pas créer de confusion dans l'esprit du public, le logo de l'Assemblée nationale ne saurait être utilisé pour promouvoir des réunions, colloques ou manifestations militantes, organisés par un député dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, dans lesquels des personnalités extérieures à l'Assemblée seraient amenées à s'exprimer en qualité d'intervenants. », article 32 bis de l'instruction générale du Bureau.

¹⁰³ Code de bonnes pratiques pour l'organisation de réceptions dans les appartements des Questeurs à l'Hôtel de la Questure, 30 mai 2017.

Cet ancrage local conduit naturellement les députés à s'intéresser à diverses initiatives d'ordre économique, culturel ou social et, dans certains cas, à chercher à les soutenir au moyen de la mise en place d'une fondation ou d'un fonds de dotation¹⁰⁴, la création d'une association ou la présidence d'une association existante.

Les initiatives en ce sens dont la Déontologue a été saisie directement ou par le Président de l'Assemblée nationale – une dizaine – visent à soutenir le développement économique local, la préservation du patrimoine ou la réinsertion professionnelle de certaines catégories vulnérables de la population, par exemple. Certaines prennent la forme d'associations créées en application de la loi de 1901, d'autres de fonds de dotation ou de fondations. Leur objectif commun est de contribuer à la mise en place de projets d'intérêt général au niveau local. Parfois, elles sont maladroitement présentées comme un moyen de « *pallier la suppression de la réserve parlementaire* ».

Cette dernière préoccupation ne constitue pas la principale motivation des initiatives qui sont soumises à la Déontologue. Cette dernière a cependant jugé utile de rappeler que la pratique de la réserve parlementaire, qui correspondait à des crédits inscrits par le Gouvernement en loi de finances initiale pour subventionner, sur proposition des parlementaires, des projets locaux ou associatifs a été supprimée, à compter de l'exercice 2018, par l'article 14 de la loi organique du 15 septembre 2017. Il importe donc de ne pas utiliser l'avance de frais de mandat (AFM) pour financer de tels projets au risque de faire apparaître ce soutien comme un moyen de reconstituer un dispositif supprimé par la loi.

En outre, certaines initiatives, en fonction des formes qu'elles prennent, peuvent conduire à s'interroger sur les éventuelles contreparties que les députés qui les prennent ou les soutiennent pourraient en attendre, en particulier sur le plan électoral. À cet égard, il convient de rappeler que l'article L. 106 du code électoral¹⁰⁵ sanctionne pénalement les auteurs de promesses ou d'avantages visant à influencer des électeurs en vue d'obtenir leur suffrage.

¹⁰⁴ Un fonds de dotation est un organisme de mécénat destiné à réaliser une œuvre ou une mission d'intérêt général ou à aider un autre organisme à but non lucratif à accomplir une œuvre ou une mission d'intérêt général. La dotation initiale pour créer un fonds de dotation est fixée à 15 000 € minimum.

¹⁰⁵ Aux termes de cet article : « *Quiconque, par des dons ou libéralités en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages particuliers, faits en vue d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs aura obtenu ou tenté d'obtenir leur suffrage, soit directement, soit par l'entremise d'un tiers, quiconque, par les mêmes moyens, aura déterminé ou tenté de déterminer un ou plusieurs d'entre eux à s'abstenir, sera puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 €. Seront punis des mêmes peines ceux qui auront agréé ou sollicité les mêmes dons, libéralités ou promesses.* »

Au-delà du respect de ce cadre légal, la Déontologue alerte, là encore, les députés sur la vigilance dont ils doivent faire preuve pour ne pas se placer en situation de conflit d'intérêts. Ils doivent notamment veiller à ce qu'il ne puisse leur être reproché d'utiliser les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir l'activité de la fondation ou de l'association en cause ou de défendre, dans le cadre de leur mandat, des entreprises avec lesquelles ils pourraient être en lien par l'intermédiaire de ces structures.

Cet aspect est particulièrement important s'agissant d'une autre forme de soutien au développement local sur laquelle la Déontologue a également été consultée, à savoir la promotion de produits d'un territoire. Certains députés sont sollicités pour organiser des actions de promotion de produits afin de faire valoir un savoir-faire particulier. Selon les modalités qu'elles prennent, de telles opérations peuvent s'avérer problématiques en termes de prévention des conflits d'intérêts, en particulier si elles s'appuient sur une action de communication dans les locaux mêmes de l'Assemblée nationale.

La Déontologue a également été conduite à alerter sur ces risques des députés qui envisageaient d'accepter l'offre d'éditeurs de journaux gratuits de publier régulièrement des articles sur leur activité parlementaire. Une difficulté provient des modalités de financement de ce type de journaux, qui reposent sur des insertions publicitaires, donc des intérêts économiques. Il pourrait alors être reproché aux députés concernés d'accepter indirectement la promotion des annonceurs figurant dans les journaux gratuits.

Les situations susceptibles de faire naître des conflits d'intérêts sont ainsi très variées et elles ne sont pas toujours décelables au premier abord, en particulier pour des élus, sollicités en permanence sur des sujets très divers.

c) Les manquements constatés

La fonction du déontologue à l'Assemblée nationale est avant tout une fonction de conseil tendant à éviter que les députés ne se trouvent en situation de conflits d'intérêts. Toutefois, l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que lorsque celui-ci constate un manquement au code de déontologie des députés, il doit en informer le Président de l'Assemblée nationale et l'intéressé. Lorsque le député ne reconnaît pas ce manquement ou qu'il refuse de se conformer aux recommandations de la Déontologue, le président de l'Assemblée nationale doit saisir le Bureau pour qu'il statue sur ce manquement et décide, le cas échéant, d'appliquer une sanction disciplinaire.

Le Règlement ne précise pas comment le Déontologue constate un manquement. En pratique, il peut être saisi par le président de l'Assemblée nationale ou un député ou se saisir sur le fondement de signalements de tiers ou d'articles de journaux.

La Déontologue a informé le Président de l'Assemblée nationale de cinq manquements du début de la législature à la fin du mois d'octobre 2018. Dans tous ces cas, les députés concernés, avec lesquels elle s'est entretenue, ont reconnu le manquement et accepté de se conformer à ses recommandations. Ces exemples témoignent de la difficulté pour les députés de mesurer la portée concrète des règles déontologiques qui leur sont applicables.

• *Inscription d'une visite de l'Assemblée nationale dans les prestations payantes d'une agence de transport dont la députée assure la présidence*

En réponse à une saisine de M. François de Rugy, alors Président de l'Assemblée nationale, faisant suite à plusieurs articles de presse, la Déontologue a considéré qu'une députée qui, en sa qualité de présidente d'une société de transport, proposait des prestations payantes comprenant notamment une visite de l'Assemblée nationale avait méconnu le premier l'article 1^{er} du code de déontologie des députés aux termes duquel « *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./ Ils s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* », même la visite n'était pas facturée. En pratique, la gravité de ce manquement était atténuée par le fait qu'aucune visite de l'Assemblée n'avait pu être réalisée depuis l'élection de la députée et que cette dernière n'avait ainsi retiré aucun bénéfice financier de ces visites.

La députée ayant reconnu avoir involontairement et par négligence manqué à ses obligations déontologiques et s'étant conformée aux observations de la Déontologue, aucune sanction ne pouvait être prononcée au titre de ce manquement, en vertu de l'article 80-4 du Règlement. Toutefois, le Président de l'Assemblée nationale a décidé, en accord avec le Bureau, de sanctionner la députée concernée d'un rappel à l'ordre, sur le fondement d'un autre article du Règlement, l'article 79 selon lequel « *Indépendamment des cas prévus par l'article L.O. 150 et sanctionnés par l'article L.O. 151 du code électoral, il est interdit à tout député, sous les peines disciplinaires prévues aux articles 71 à 73, 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* ».

• *Utilisation du bureau du député pour réaliser une vidéo incitant à l'achat d'un journal lui appartenant*

La Déontologue a été saisie d'une vidéo diffusée sur *YouTube* et montrant un député dans son bureau à l'Assemblée nationale relatant son activité hebdomadaire et invitant le spectateur à acheter un journal lui appartenant. Elle a estimé que le député méconnaissait les dispositions de l'article 1^{er} du code de déontologie. L'intéressé a reconnu le manquement et supprimé la partie litigieuse de la vidéo ; il a indiqué qu'il se conformerait par ailleurs aux recommandations de la Déontologue tendant à ce qu'il sépare plus nettement ses activités de journaliste de son mandat de député.

• *Utilisation compte Facebook du député pour faire de la publicité au profit d'une société immobilière dont le député est propriétaire*

La Déontologue a estimé qu'un député qui utilisait le compte *Facebook* dans lequel il rendait compte de son activité de parlementaire pour faire de la publicité commerciale au profit d'une location assurée par une agence immobilière dont il était propriétaire entretenait une confusion regrettable et contrevenait à l'article 1^{er} du code de déontologie. Là encore, après échange avec la Déontologue, le député a reconnu avoir manqué à ses obligations déontologiques et a supprimé les mentions commerciales litigieuses de son compte *Facebook*.

Dans les deux cas qui viennent d'être exposés, le Président de l'Assemblée nationale, M. François de Rugy, a décidé d'infliger aux députés concernés un rappel à l'ordre sur le fondement de l'article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale.

• *Utilisation de l'allocation des frais de mandat pour couvrir momentanément un déficit sur un compte personnel*

La Déontologue a estimé qu'un député qui avait utilisé son avance mensuelle de frais de mandat (AFM) pour couvrir le déficit d'un de ses comptes personnels, afin de ne pas toucher à son épargne, constituait un manquement à ses obligations déontologiques. Le parlementaire avait signalé lui-même à la Déontologue l'opération à laquelle il s'était livré et avait indiqué qu'il allait rapidement reverser la somme sur son compte AFM de sorte qu'elle serait « neutre » financièrement. Toutefois, la Déontologue a estimé que cette pratique n'était pas conforme à l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés ni au code de déontologie des députés, en particulier de son article 1^{er} relatif à l'intérêt général. La Déontologue a pu constater que le député

concerné avait remboursé la somme prélevée sur son AFM dans des délais extrêmement brefs et s'était conformé à l'ensemble de ses recommandations.

- *Tweet d'un député vantant les mérites d'une société comptant parmi les principales clientes de la société dont il assure la cogérance*

Enfin, la Déontologue a estimé qu'un député qui avait mis sur son compte *Twitter* un message de félicitations à une entreprise de sa circonscription, accompagné d'une photo de lui-même devant cette entreprise, méconnaissait le code de déontologie des députés, dans la mesure où ce député était par ailleurs co-gérant d'une société dont l'entreprise félicitée constituait l'une des principales clientes. La Déontologue a considéré que le député avait méconnu l'article 5 du code de déontologie des députés qui les obligent « à faire connaître tout intérêt personnel qui pourraient interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général ». Le député, qui a reconnu s'être placé au moins en apparence dans une situation de conflits d'intérêts, a supprimé le tweet litigieux et s'est conformé aux autres recommandations de la Déontologue.

2. Les collaborateurs et les fonctionnaires

a) Les collaborateurs

Comme cela a déjà été indiqué, depuis la révision du code de déontologie des députés adoptée par le Bureau le 13 juillet 2016, la Déontologue peut également être saisie par tout fonctionnaire des services de l'Assemblée nationale ou collaborateur parlementaire « qui souhaite, pour son cas personnel, [la] consulter sur une question d'ordre déontologique en lien avec ses fonctions ».

Il lui appartient donc de répondre aux interrogations que les collaborateurs se posent sur leur pratique professionnelle et de leur indiquer si cette pratique paraît conforme aux principes déontologiques qui doivent guider leurs actions. Bien qu'il n'existe pas encore de code définissant de tels principes, ceux-ci doivent s'inspirer de la nécessité d'éviter un conflit entre leur intérêt personnel et leur obligation de service auprès du député qui les emploie.

Près d'une soixantaine de demandes ont ainsi été adressées à la Déontologue, portant essentiellement sur la question du cumul d'emplois. Certaines demandes émanent aussi de députés, parfois avant leur décision de recruter une personne qui occupe par ailleurs une autre fonction (par exemple, un mandat local ou des responsabilités dans un parti politique, *etc.*).

Parallèlement à leurs fonctions auprès du député qui les emploie, les collaborateurs peuvent, en effet, exercer une autre activité professionnelle. Depuis l'adoption de la loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique, cette autre activité professionnelle doit figurer sur la déclaration d'intérêts et d'activités du député employeur.

L'examen de ces déclarations ne permet malheureusement pas d'établir un état précis du nombre de collaborateurs exerçant une autre activité professionnelle, ni de la nature de ces activités. On observe cependant une très grande variété de situations, certains collaborateurs exerçant un mandat local (conseiller régional, maire, *etc.*), d'autres travaillant dans le secteur public (enseignement, administration territoriale, *etc.*), dans le secteur privé (gérant de société, autoentrepreneur, *etc.*) ou dans le monde associatif.

Pour sa part, la Déontologue a été interrogée par des collaborateurs souhaitant devenir auto-entrepreneur, journaliste, assistant d'un député européen ou encore occuper des responsabilités électorales ou au sein d'une formation politique. Il s'agit, pour les intéressés, de s'assurer un complément de rémunération en cas d'activité à temps partiel ou de perspectives ultérieures de reconversion professionnelle. Cette expérience est, en outre, valorisée par certains députés qui recherchent parfois des profils particuliers afin de les assister dans leurs différentes tâches à l'Assemblée nationale ou en circonscription.

Sur le plan juridique, à l'exception de l'interdiction, depuis l'adoption de la loi du 15 septembre 2017, d'être rémunéré par un représentant d'intérêts, il n'existe pas d'activité incompatible avec celle de collaborateur parlementaire.

Comme la Déontologue le rappelle régulièrement, le cumul d'emplois reste cependant encadré par les règles de droit commun du droit du travail sur la durée légale du travail en particulier (interdiction du travail le dimanche, interdiction du travail de nuit, durée du travail effectuée au titre des différents emplois ne pouvant dépasser 10 heures par jour et 48 heures par semaine ou 44 heures par semaines calculées sur une période de 12 semaines, *etc.*).

Si la possibilité de cumuler la fonction de collaborateur parlementaire avec une autre activité professionnelle ne soulève donc pas de difficulté légale particulière, elle peut en revanche s'avérer problématique au regard des règles relatives aux conflits d'intérêts.

Dans son dernier rapport public, M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, observait ainsi que : « (...) *l'absence de règles juridiques ne signifie pas que ce cumul d'activités puisse être conçu sans difficultés d'un point de vue déontologique. La première difficulté consiste à clairement séparer les activités afin qu'il ne subsiste aucune confusion dans l'esprit des*

interlocuteurs du collaborateur (...). La seconde règle, après la séparation stricte des activités, est celle de la transparence : il revient au collaborateur de tenir au courant le député pour lequel il travaille de cette deuxième activité. Cette obligation est d'abord une question de loyauté vis-à-vis du député ; mais c'est aussi une obligation légale puisque le député est tenu de préciser, dans sa déclaration d'intérêts et d'activités, les potentiels autres employeurs de ses collaborateurs parlementaires ».

La Déontologue considère que cette obligation de transparence des collaborateurs doit parfois s'étendre aux interlocuteurs du député, lorsque les circonstances s'y prêtent et que ce dernier en est d'accord. Pensant parler à l'assistant d'un député, ces derniers ne sont en effet pas conscients qu'ils s'adressent également à une personne qui travaille dans une structure qui peut, le cas échéant, avoir des points de vue spécifiques à défendre ou à faire valoir.

Dans le prolongement des principes de loyauté et de confiance inscrits dans le contrat de travail des collaborateurs, la Déontologue considère que le collaborateur qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts doit en informer le député qui l'emploie.

Enfin, la Déontologue recommande aux collaborateurs ou aux députés qui la consultent que soit indiqué, dans le contrat de travail, que le collaborateur est tenu de respecter une complète séparation entre son activité professionnelle et son emploi de collaborateur.

La Déontologue a aussi indiqué aux députés qui l'ont consultée qu'il leur revient de veiller à ce que les collaborateurs qu'ils emploient soient informés qu'ils ne peuvent utiliser les moyens ou les locaux de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés. En réalité, il s'agit là d'une conséquence logique de l'exigence de séparation des activités en cas de cumul d'emplois ainsi que de l'acceptation, dans le contrat de travail, de travailler pour un élu de la Nation dont le sens de l'action doit être orienté en faveur de l'intérêt général.

L'objectif des recommandations de la Déontologue n'est évidemment pas d'encadrer l'activité du collaborateur, lié au le député qui l'emploie par un contrat de travail de droit privé, mais de prévenir les situations de conflit d'intérêts susceptibles d'affecter indirectement les conditions d'exercice de son mandat par le député-employeur.

Si l'essentiel des sollicitations qui lui ont été adressées par les collaborateurs porte sur les situations de cumul d'emplois et les conditions d'exercice de leur fonction de collaborateur, certaines ont également porté sur les règles qui régissent les emplois familiaux depuis l'adoption de la loi

du 15 septembre 2017 afin de préciser le périmètre et la portée des obligations déclaratives qui en découlent.

b) Les fonctionnaires

La Déontologue a reçu des demandes de quatorze fonctionnaires. Outre une saisine sérielle (de cinq fonctionnaires) portant sur une décision du Bureau et pour laquelle elle a décliné sa compétence, la Déontologue a reçu sept saisines de « services » lui renvoyant une question qu'ils estimaient entrer dans son champ de compétence ou l'interrogeant sur l'application d'une règle dans leur domaine d'activité. Deux saisines ont porté véritablement sur la situation personnelle d'un fonctionnaire et la portée de ses obligations professionnelles.

Comme pour les collaborateurs, la Déontologue estime qu'il serait utile de préciser la portée des obligations déontologiques des fonctionnaires en concertation avec ceux-ci et leur hiérarchie. En outre, elle suggère d'ouvrir la possibilité de la consulter aux contractuels des services et de préciser également les principes déontologiques qui s'appliquent à eux.

B. – Recevoir les déclarations de cadeaux et de voyage

1. Des règles précisées et mieux acceptées

Les obligations déclaratives en matière de dons et de voyages à l'invitation de tiers, qui figuraient initialement à l'article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011, ont été reprises dans l'article 7 (1^o et 2^o) du code de déontologie, lors de sa modification par le Bureau le 27 janvier 2016, et enrichies à cette occasion, sur proposition du Déontologue, M. Ferdinand Mélin-Soucramanien.

a) Les dons

Les dons et avantages doivent être déclarés par les députés au Déontologue de l'Assemblée nationale si leur valeur estimée est supérieure à 150 euros. La liste des cadeaux devant faire l'objet d'une déclaration a été précisée puisqu'aux côtés des dons et avantages s'ajoutent explicitement les invitations « à un événement sportif ou culturel ». Il a par ailleurs été spécifié que le don ou avantage reçu par le député doit l'avoir été « en lien avec [son] mandat », excluant explicitement les dons que pourrait recevoir le député à titre privé.

L'obligation pesant sur les députés étant simplement déclarative, le Déontologue n'a pas à autoriser un député à accepter un cadeau ou à une invitation. Il lui appartient seulement de prendre acte de la déclaration qui lui est faite et, le cas échéant, lorsque les cadeaux émanent d'entreprises publiques ou privées, de mettre en garde le député, afin qu'il ne se trouve pas placé dans une situation de conflit d'intérêts, telle que définie à l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale. La répétition des déclarations de cadeaux par un même député ou la valeur élevée des cadeaux déclarés peuvent, comme le soulignait M. Mélin-Soucramanien, conduire le Déontologue à approfondir son contrôle.

Mme Noëlle Lenoir a regretté dans son rapport public le faible nombre de déclarations de dons et avantages, qui s'était élevé, lors de la première période de mise en œuvre de cette règle, à seulement 12 déclarations, dont 5 émanant du même député. M. Ferdinand Mélin-Soucramanien a, pour sa part, relevé que du 16 avril 2014 au 1^{er} juin 2015, 19 déclarations avaient été reçues, dont 8 du même député. Sur la période allant du 1^{er} juin 2015 au 1^{er} novembre 2016, 19 déclarations lui ont également été transmises. Ce faible volume de déclarations témoignait pour bonne part d'une méconnaissance d'un dispositif qui a mis du temps à être intégré par les députés.

Depuis juin 2017, 110 déclarations sont parvenues à la Déontologie de la part de 67 députés dont 83 dons émanant d'entreprises privées, 13 d'entreprises publiques, 9 d'institutions (gouvernements étrangers, ambassades et région françaises).

Sur cette centaine de dons, on dénombre 28 invitations à des événements culturels (concerts, festivals...), 25 invitations à des événements sportifs, 22 invitations au restaurant, 10 dons relatifs au transport (carte de parking, billets d'avion...), 5 visites de site et 20 cadeaux d'origine diverse (bouteilles d'alcool, cravate, foulard...).

On peut se féliciter de cette augmentation du nombre de déclarations, en estimant qu'elle témoigne d'une meilleure assimilation de cette règle déontologique par les députés.

Les députés peuvent bien entendu refuser les cadeaux qui leur sont faits et la Déontologie leur rappelle parfois. Toutefois, les circonstances ne s'y prêtent pas toujours. Les cadeaux d'États étrangers correspondent à un geste de courtoisie usuel dans les relations diplomatiques auquel il est difficile de se soustraire. Quant aux cadeaux d'entreprises, leur acceptation comme leur refus peuvent s'avérer ambigus selon le contexte.

Il est arrivé que certains députés souhaitent se défaire des cadeaux de grande valeur reçus dans le cadre de relations diplomatiques plutôt que de les refuser. Sous la législature précédente, ils les ont remis volontairement aux Déontologues bien qu'aucune règle ne prévoit une telle restitution. Dans de tels cas, le Déontologue a consigné ces cadeaux dans un coffre-fort et remis au député un récépissé. Certains députés ont souhaité que ces cadeaux soient mis en vente aux enchères et que le produit de la vente soit affecté à des associations qu'ils avaient désignées.

À ce jour, la Déontologue a consigné deux cadeaux émanant de députés, d'une valeur inconnue pour l'un et estimée entre 250 et 500 euros pour l'autre.

b) Les déclarations de voyages à l'invitation de tiers

La décision du Bureau du 27 janvier 2016 a précisé que la déclaration doit être « effectuée préalablement au voyage » et « être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités de financement », renforçant l'effectivité du dispositif prévu.

Comme pour les dons, la Déontologue n'a aucune autorisation à donner en la matière. Elle peut toutefois être amenée à mettre en garde les députés contre de potentiels risques de conflits d'intérêts ou d'instrumentalisation dont ils pourraient faire l'objet pour certaines destinations sensibles. Elle leur rappelle également l'obligation de déclarer les dons d'une valeur supérieure à 150 euros qu'ils pourraient recevoir dans le cadre de ce déplacement.

Mme Lenoir a indiqué dans son rapport public avoir reçu, d'octobre 2012 à octobre 2013, 59 déclarations de voyages, émanant de 44 députés. Il ressort des rapports publics de M. Ferdinand Mélin-Soucramanien que 104 déclarations ont été effectuées de novembre 2013 à novembre 2016.

Depuis le début de la législature, 364 déclarations ont été adressées à la Déontologue émanant de 188 députés.

232 invitations ont été faites par des organismes privés (entreprises, associations, ONG, clubs, think tanks...) et 98 par des organismes publics (gouvernements, ambassades...) et 31 par des organismes para-publics (universités...). Parmi les organismes publics, 54 invitations proviennent de gouvernements étrangers, 23 d'organismes (entreprises, notamment) publics, 12 d'ambassades et 7 d'assemblées parlementaires. En tête des puissances étrangères

invitantes arrivent l'Arabie Saoudite (14 invitations), Taïwan (11 invitations), la Chine (8 invitations) et le Vatican (7 invitations). Les pays les plus visités sont Israël (56 visites), la France (48 visites, en incluant l'outre-mer), l'Allemagne (37 visites), la Chine (27 visites) et l'Arabie Saoudite (16 visites). Deux députés comptabilisent respectivement 13 et 11 déplacements.

À titre de comparaison, le Sénat a reçu, depuis le mois de juin 2017, 128 déclarations de voyages qui sont rendues publiques sur son site Internet.

L'augmentation du nombre de déclarations de voyages, à l'instar de celle des déclarations de dons, doit être perçue de manière positive comme traduisant une meilleure intégration par les députés de leurs obligations déontologiques. La Déontologue déplore toutefois que 31 déclarations aient été effectuées postérieurement aux voyages alors qu'elles doivent l'être préalablement en vertu de l'article 7 du code de déontologie. Néanmoins, la Déontologue s'est bornée à rappeler cette obligation aux députés concernés et n'a encore jamais signalé au Président de l'Assemblée nationale les cas des déclarations *a posteriori* en tant que manquement au code de déontologie des députés.

Il arrive également que la Déontologue constate des cas d'omission de déclarations. Le Président François de Rugy, lui-même saisi par un député, a interrogé la Déontologue en août 2018, sur le nombre de déclarations de voyages à l'invitation d'un « *think tank* » qu'elle aurait reçues concernant un déplacement auquel une trentaine de parlementaires auraient participé. La Déontologue a reçu 19 déclarations relatives à ce déplacement. Grâce à des reportages photos effectués, elle a pu constater que 10 députés avaient peut-être répondu favorablement à cette invitation sans la déclarer. La Déontologue leur a ainsi adressé un courrier pour savoir s'ils avaient effectivement participé à ce voyage et leur faire savoir, si tel était le cas, qu'ils avaient manqué à leur obligation déclarative. Il s'est avéré que sur ces 10 députés concernés, 7 avaient effectivement participé au voyage et l'ont déclaré *a posteriori* ; 3 d'entre eux ont été reçus, à leur demande, par la Déontologue.

Si certains parlementaires ou journalistes ont saisi la Déontologue de cas de députés qui auraient vraisemblablement manqué à leur obligation déclarative, il arrive également que le programme qui est joint au courrier du député déclarant mentionne d'autres députés qui auraient pu omettre de procéder à cette obligation. Le cas s'est ainsi récemment présenté lors de la déclaration par un député d'un déplacement, sur invitation d'une ambassade, pour lequel trois députés n'avaient pas procédé à cette obligation et dont les noms figuraient dans le programme transmis par le député diligent. À la suite d'un courrier de la Déontologue, les députés concernés ont rapidement remédié à ce manquement.

Ces différentes omissions déclaratives ont permis à la Déontologue de constater que certains députés connaissaient mal la réglementation applicable aux voyages sur invitation de tiers et, à ce titre, elle tient à rappeler que ne nécessitent pas de déclaration, outre les invitations à titre purement privé, les voyages financés ou organisés par l'Assemblée nationale, tels que :

- les déplacements des membres des groupes d'amitié, qui s'inscrivent dans le cadre des missions autorisées par le Bureau ;

- les déplacements des membres des assemblées parlementaires internationales à l'invitation de ces assemblées ou des membres grandes commissions bilatérales (par exemple pour la commission France – Chine) ;

- les déplacements effectués dans le cadre des travaux des commissions, missions d'information, etc. ;

- les déplacements des membres de la Délégation aux droits des femmes, à l'invitation du forum parlementaire européen sur la population et le développement (EPF) ou de députés à l'invitation de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF).

En revanche, il importe que chaque député se conforme individuellement à cette obligation. Ainsi, chaque député membre d'un groupe d'amitié se doit de déclarer, à titre individuel, sa participation au déplacement et n'est nullement dispensé au motif que le président du groupe d'amitié aurait fait une déclaration pour l'ensemble de son groupe.

De même, la Déontologue recommande la plus grande vigilance à l'égard de certains organismes invitants qui entretiennent le doute sur l'origine de leur invitation en laissant penser aux députés qu'elle se fait dans le cadre du groupe d'amitié auquel ils appartiennent ou avec son aval, voire avec l'aval de la Déontologue qui aurait été préalablement informée. Elle rappelle à cet égard que les courriers par lesquels elle prend acte de ce qu'un député s'est conformé à l'obligation déclarative prévue à l'article 7 du code de déontologie ne peut en aucun cas constituer une validation du voyage déclaré, ni une caution pour les voyages futurs organisés par le même organisme invitant. Il ne saurait en être ainsi dans la mesure où les déclarations de voyage doivent être effectuées pour chaque voyage et par chaque député qui y participe.

2. Un dispositif en retrait par rapport à d'autres parlements

Mieux intégrées par les députés, les règles encadrant les dons et les voyages à l'invitation de tiers ne sont toutefois pas suffisantes.

Dans son rapport de conformité sur la situation des parlementaires français adopté en mars 2016, le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) déplorait qu'aucune limitation ou interdiction de principe n'ait été posée et que les déclarations ne soient toujours pas rendues publiques. Dans son nouveau rapport de de conformité adopté en juin 2018, cet organisme salue le renforcement des obligations opéré par le Bureau de l'Assemblée nationale en 2019. Toutefois, le GRECO regrette à nouveau qu'une interdiction de principe ne soit posée concernant les cadeaux, avantages et invitations d'une certaine valeur. Par ailleurs, il encourage l'Assemblée nationale à publier la liste des cadeaux, dons et invitations à des voyages financés par des tiers ainsi que s'y emploie désormais le Sénat.

**Le dispositif déclaratif retenu au Sénat à la suite de l'adoption de la
résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des
conflits d'intérêts des sénateurs**

Comme à l'Assemblée nationale, un dispositif d'obligations déclaratives s'impose aux sénateurs qui s'en distingue sur les points suivants :

– Les obligations déclaratives des sénateurs en matière de cadeaux d'un certain montant et d'invitations sont désormais inscrites dans le Règlement du Sénat depuis l'adoption, le 6 juin 2018, de la résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits des sénateurs ;

– Les cadeaux d'usage et les invitations à des manifestations culturelles ou sportives sur le territoire national ne sont pas soumis à une obligation déclarative, en dépit des efforts récents de certains sénateurs pour mettre fin à cette exception ;

– Les sénateurs adressent leur déclaration non pas au comité de déontologie parlementaire mais au Bureau du Sénat. Depuis l'adoption, en juin 2018, de la résolution modifiant le Règlement de l'institution, ces déclarations peuvent être transmises au comité lorsque le Bureau le saisit d'une situation susceptible de constituer un conflit d'intérêts concernant un sénateur ou de toute question déontologique liée à l'exercice de son mandat (art. 91 *septies*) ;

– La publicité, qui existait déjà pour les déplacements, est étendue aux cadeaux, dons et avantages.

L'analyse comparative révèle que l'Assemblée nationale est en retrait par rapport aux parlements étrangers.

a) Analyse comparée relative aux dons

Sur les dix parlements étudiés qui figurent dans le tableau ci-après, tous prévoient des interdictions d'accepter des cadeaux, au-delà d'un certain montant (dons supérieurs à 150 euros au Parlement européen) ou en raison de la qualité du donateur (dons d'entreprises en Allemagne) ou de la nature du don (« *cadeau susceptible d'influencer le député dans l'exercice de sa charge* » au Canada ou « *offert en échange d'une intervention ou d'une prise de position* » au Québec). Deux positions existent : celle qui consiste à estimer qu'au-delà d'un certain montant ou en raison de la qualité du donateur, le don ne peut par principe être accepté et celle qui laisse le député apprécier la situation en lui interdisant explicitement l'acceptation d'un don susceptible de l'influencer.

En outre, la majorité des assemblées retenues prévoient une déclaration des cadeaux dont la valeur excède un certain montant, déclaration qui est le plus souvent assortie d'une publicité sur le site Internet de la chambre. Ainsi, si les membres de la Chambre des communes britannique ne sont tenus qu'à une obligation de déclaration des dons (supérieurs à 300 livres soit environ 341 euros), comme les députés français, cette déclaration fait l'objet d'une mesure de publicité. Enfin, certains parlements prévoient et organisent la remise à la chambre de certains cadeaux.

La réglementation relative aux dons dans les Parlements étrangers

Dons Parlement	Modalités de réception		Déclaration	Publicité	Sort	
	Interdiction	Acceptation			Modalités de restitution prévues	Remise institutionnelle
Danemark (Folketing)	De principe	Exception : si l'avantage revêt n'implique pas de risque d'influence sur le travail du député	Dons > 400 € et que le cadeau est lié à la qualité de député	Oui, sur le site internet du Parlement	–	–
Slovénie	De principe	Exceptions : - cadeaux protocolaires ; - cadeaux occasionnels - de valeur symbolique (< 75 € ou < 150 € sur un an quand offerts par une même personne)	Dons > 25 €	Oui, sur le site internet de la commission pour la prévention de la corruption	–	Tout don > 75 €

Dons Parlement	Modalités de réception		Déclaration	Publicité	Sort	
	Interdiction	Acceptation			Modalités de restitution prévues	Remise institutionnelle
États-Unis d'Amérique (Chambre des Représentants)	De principe	<p>Exception : certains cadeaux (< 375 \$ (310 €) pour la Chambre des Représentants) provenant d'un gouvernement étranger.</p> <p>Les membres ne peuvent accepter de cadeaux, toutes sources confondues, d'une valeur cumulative supérieure à 100 \$ (83 €) sur une année civile</p>	Les cadeaux d'une certaine valeur doivent également figurer sur la déclaration annuelle de situation financière du membre du Congrès	Les déclarations financières sont accessibles sur le site Internet du Clerk de la Chambre.	Un membre du Congrès qui accepte, par inadvertance, un cadeau d'une valeur excédant ces plafonds peut décider, soit de payer au donateur la juste valeur marchande du cadeau, soit de le lui rendre	–
Luxembourg	De principe	<p>Exception pour les dons < 150 €:</p> <ul style="list-style-type: none"> –offerts par un tiers par courtoisie ; – ou quand le parlementaire assure la représentation de la Chambre à titre officiel 	Signalement au Président des dons offerts au député quand il représente la Chambre à titre officiel	Non	–	Tout don > 150 € offert par une institution nationale étrangère quand le député représente la Chambre à titre officiel

Dons Parlement	Modalités de réception		Déclaration	Publicité	Sort	
	Interdiction	Acceptation			Modalités de restitution prévues	Remise institutionnelle
Parlement européen	De principe	Exceptions : - dons < 150 € offerts par courtoisie dans l'exercice de ses fonctions ; - dons offerts par courtoisie quand il représente le Parlement	Notification au Président de tout cadeau reçu	Non	Non	Tout don > 150 € ou qui présente une valeur immatérielle manifeste pour le Parlement, offert quand le député représente le Parlement à titre officiel

Dons Parlement	Modalités de réception		Déclaration	Publicité	Sort	
	Interdiction	Acceptation			Modalités de restitution prévues	Remise institutionnelle
Allemagne (Bundestag)	<p>Dons d'entreprises publiques, de fondations politiques, de sociétés commerciales ou mis à disposition d'organisations professionnelles en vue de leur transmission à un député</p> <hr/> <p>Dons > 1 000 € émanant de l'étranger</p> <hr/> <p>Dons faits pour obtenir/en contrepartie de l'obtention d'un avantage financier ou politique</p> <hr/> <p>Dons > 500 € transférés manifestement de manière anonyme</p>	–	<p>Dons > 5 000 € sur une année civile</p> <p>Dons > 200 € remis à un député en qualité d'invité dans l'exercice de son mandat</p>	Dons > 10 000 € sur une année civile	–	<p>Tout don illicite</p> <p>Tout don remis à un député en qualité d'invité dans l'exercice de son mandat. Il peut le garder en versant la somme correspondant à la valeur du don</p>

Dons Parlement	Modalités de réception		Déclaration	Publicité	Sort	
	Interdiction	Acceptation			Modalités de restitution prévues	Remise institutionnelle
Royaume-Uni (chambre des communes)	–	–	Dons > 300 £ (341 €) reçus d'une source nationale ou extérieure sur une année civile.	Oui, sur le site Internet de la Chambre des communes (registre des intérêts financiers des députés)	–	–
Québec (Assemblée nationale)	Principe pour tout cadeau offert en échange d'une intervention ou d'une prise de position sur toute question sur laquelle le député peut être amené à se prononcer		Tout cadeau > 200 \$ (129 €) est déclaré au commissaire à l'éthique et à la déontologie	Oui, registre tenu par le commissaire à l'éthique et à la déontologie et accessible sur son site Internet.	Tout don qui peut influencer l'indépendance de jugement ou qui risque de compromettre l'intégrité de l'Assemblée ou du député	Tout don qui peut influencer l'indépendance de jugement ou qui risque de compromettre l'intégrité de l'Assemblée ou du député est remis au commissaire
Canada (Chambre des communes)	Tout cadeau donné pour influencer le député dans l'exercice de sa charge	Cadeaux protocolaires	Tout cadeau > 200 \$ (129 €) est déclaré au commissaire aux conflits d'intérêt et à l'éthique	Oui, sur le site Internet du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique.	Non	Non

Dons Parlement	Modalités de réception		Déclaration	Publicité	Sort	
	Interdiction	Acceptation			Modalités de restitution prévues	Remise institutionnelle
Italie	Cadeaux > 250 € les cadeaux d'une valeur inférieure ne pouvant être acceptés que s'ils sont offerts « conformément aux usages de courtoisie »	–	–	–	–	–

b) Analyse comparée relative aux déclarations de voyages à l'invitation de tiers

Concernant les voyages à l'invitation de tiers, la plupart des assemblées étudiées ne prévoient pas d'interdiction de principe ; certaines, toutefois, interdisent aux représentants d'intérêts de financer des voyages. Toutes prévoient des déclarations et organisent leur publicité.

Dans son rapport public de 2015, M. Mélin-Soucramanien avait suggéré d'inscrire dans le code de déontologie l'obligation de refuser une invitation ou un cadeau, si cela paraît avoir pour objet d'influencer le député, en s'inspirant de l'exemple canadien. Cette obligation découle des principes d'intérêt général, d'indépendance et d'objectivité affirmés aux trois premiers articles du code, mais il lui semblait opportun de la prévoir formellement.

Surtout, comme l'avait fait avant lui Mme Lenoir, il a recommandé que la publicité des dons et avantages soit assurée, estimant qu'elle offrirait plusieurs avantages : celui de permettre aux citoyens de s'assurer par eux-mêmes que les cadeaux reçus ne représentent pas pour les députés un moyen de pression susceptible de les détourner de l'intérêt général, celui de rendre plus forte l'obligation de déclaration en rendant sa vérification plus facile, celui peut être également de faire taire les fantasmes en la matière. Cette publicité serait moins une contrainte qu'une protection.

Par ailleurs, M. Mélin-Soucramanien avait également recommandé de prévoir la publicité des déclarations de voyages à l'invitation de tiers, à intervalles réguliers, par exemple tous les deux mois, sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

C. – Assurer le respect des règles applicables aux représentants d'intérêts

1. La compétence du déontologue à l'égard des représentants d'intérêts

D'abord consacrée dans une disposition du Règlement de l'Assemblée nationale faisant suite à l'adoption par le Bureau d'une réglementation applicable aux représentants d'intérêts, la compétence de l'organe chargé, au sein de chaque assemblée, de la déontologie parlementaire est aujourd'hui consacrée par la loi.

a) L'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale

Depuis les années 1980, les lobbies¹⁰⁶, désignés désormais sous la terminologie de « représentants d'intérêts » sont devenus des acteurs incontournables de la vie politique. Comme le soulignait M. Christophe Sirugue, alors vice-président de l'Assemblée

¹⁰⁶ « De manière générale, un lobby est défini comme une entité qui cherche à influencer les pouvoirs publics et le processus politique dans un sens favorable à ses intérêts, sans pour autant participer à la compétition électorale, ce qui le distingue du parti », Rapport présenté par Christophe Sirugue, Président de la Délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale (<http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport.asp>).

nationale chargé de réfléchir à la question des représentants d'intérêts dans l'enceinte du Palais Bourbon en 2013 : « *Le lobbying fait désormais partie du paysage institutionnel français : à ce titre, le processus de l'élaboration de la loi ne saurait se limiter à une simple analyse des relations entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Cette vision est désormais dépassée par une réalité plus dynamique, moins institutionnelle, qui place le Parlement au centre d'un flux d'informations profus* »¹⁰⁷.

L'émergence du lobbying a rendu nécessaire la mise en place d'une réglementation destinée à éviter les abus et à distinguer ce qui relève de l'information de ce qui caractérise des faits de corruption ou de trafic d'influences. Toutefois, au-delà des dispositions du code pénal, les assemblées ont été conduites à définir des obligations déontologiques pour les représentants d'intérêts, dans une logique de responsabilisation et de transparence.

Sous la XIII^e législature, en 2009, le Bureau de l'Assemblée nationale a ainsi adopté pour la première fois des « *règles de transparence et d'éthique applicables à l'activité des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale* ». À l'initiative de M. Christophe Sirugue, le Bureau a adopté une nouvelle réglementation en février et juin 2013.

Un véritable registre des représentants d'intérêts a ainsi été mis en place, avec une inscription de droit sur le registre pour tout représentant d'intérêts qui accepte de « *jouer le jeu* » de la transparence en remplissant un formulaire détaillé, rendu public sur le site Internet de l'Assemblée nationale. En remplissant ce formulaire, le représentant d'intérêts souscrivait à un code de bonne conduite, énonçant ses droits et des devoirs.

L'inscription sur le registre donnait droit à une carte spécifique qui permettait seulement aux représentants d'intérêts de ne pas avoir à laisser de pièce d'identité à la réception de l'Assemblée nationale lorsqu'ils se présentaient pour une réunion ou un rendez-vous avec un député, mais ne leur donnait pas un droit de libre circulation dans le Palais. Par ailleurs, lorsque les représentants d'intérêts étaient auditionnés dans le cadre d'un travail parlementaire, cette information était rendue publique.

En outre, le Bureau a adopté le 26 juin 2013 le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, lequel a été complété en dernier lieu le 13 juillet 2016¹⁰⁸.

Lors de la modification du Règlement de l'Assemblée nationale en 2014, l'existence du registre public des représentants d'intérêts sous l'autorité du Bureau a été consacrée dans un article 80-5 qui a également prévu que « *le Déontologue est habilité à faire toute remarque sur les informations contenues dans le registre* ».

¹⁰⁷ Cf. Rapport précité présenté par Christophe Sirugue, Président de la Délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale (<http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport.asp>).

¹⁰⁸ http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repres_interet.

b) Le nouvel article 4 *quinquies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958

Comme cela a été déjà indiqué, la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « *loi Sapin 2* », a créé un répertoire unique géré par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et auquel doivent obligatoirement s'inscrire les représentants d'intérêts, qu'ils agissent au sein de l'exécutif ou au Parlement.

Elle a introduit par ailleurs un nouvel article 4 *quinquies* dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui confirme la compétence du bureau de chaque assemblée pour déterminer les règles applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les membres du Parlement, les collaborateurs parlementaires et les personnels de service.

Cet article prévoit également que « *l'organe chargé, au sein de chaque assemblée, de la déontologie parlementaire s'assure du respect de ces règles par les représentants d'intérêts* » et décrit la procédure applicable. Il précise que « *l'organe chargé de la déontologie parlementaire* » peut à cet effet être saisi par un membre de l'assemblée concerné ou un collaborateur parlementaire ou un agent des services et se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à sa mission.

S'il constate un manquement, il doit saisir le Président de l'assemblée concernée. Le Président peut alors adresser au représentant d'intérêts une mise en demeure et la rendre publique, après l'avoir mis en état de présenter ses observations.

Enfin, si « *l'organe chargé de la déontologie parlementaire* » constate qu'un député, un collaborateur parlementaire ou un agent des services « *a répondu favorablement à une sollicitation effectuée par un représentant d'intérêts en méconnaissance des règles arrêtées par le Bureau, il en avise la personne concernée et, sans les rendre publique, lui adresse des observations.* »

Au début de cette législature, tirant les conséquences de la loi Sapin II, l'Assemblée nationale a supprimé son propre registre de représentants d'intérêts, son site renvoyant à celui de la Haute Autorité. Il revient désormais au Bureau d'actualiser le code de bonne conduite des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale pour l'adapter à ce nouveau contexte et préciser les sanctions encourues par les représentants d'intérêts qui ne respecteraient pas les obligations du code. Il convient de rappeler que la loi avait prévu de punir d'un an de prison et de 15 000 euros d'amende le fait pour un représentant d'intérêts, mis en demeure de respecter les règles déterminées par le bureau de cette assemblée, de méconnaître à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation.

Mais cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel¹⁰⁹ au nom du principe de la légalité des délits et des peines.

La Déontologue, qui a rencontré le président de la Délégation chargé des groupes d'études et des représentants d'intérêts pour échanger à ce sujet, suggère d'apporter quelques compléments au code de conduite des représentants d'intérêts (*cf. infra et supra*).

En outre, elle propose d'actualiser l'article 80-5 du Règlement dont les dispositions sont devenues obsolètes (*v. infra*) afin d'intégrer les nouvelles dispositions de l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

2. La mise en pratique par la Déontologue

Dans les avis qu'elle donne aux députés, la Déontologue peut, comme cela a été précédemment évoqué, appeler leur attention sur les dispositions du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts susceptibles d'être concernés en l'espèce et veiller ainsi à leur respect (avis sur l'appartenance à des clubs ou sur l'organisation de colloques notamment).

Elle a par ailleurs été consultée sur le respect de la réglementation applicable aux représentants d'intérêts par M. François de Rugy lorsqu'il était Président de l'Assemblée nationale

a) L'avis rendu sur la location de l'Hôtel de Lassay

La Déontologue a précisé les implications des dispositions du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts à l'occasion d'une consultation portant sur la location à des tiers des salons de réception et de la Galerie des fêtes de l'Hôtel de Lassay.

Lors de sa réunion du 11 avril 2018, le Bureau de l'Assemblée nationale a en effet approuvé le principe d'une telle location, estimant qu'elle pourrait contribuer au rayonnement de l'Assemblée nationale et au financement d'une partie des travaux de restauration du patrimoine de l'Assemblée ou des événements organisés par celle-ci. Il entendait ainsi suivre la voie ouverte par d'autres institutions.

¹⁰⁹ Cf. Cons. Const. n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, *Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*.

M. François de Rugy, Président de l'Assemblée a saisi la Déontologue le 9 mai, afin que celle-ci lui indique « *les précautions qu'il conviendrait d'intégrer* » pour définir les modalités pratiques de la location de l'Hôtel de Lassay. Dans un avis rendu le 31 mai, la Déontologue a tout d'abord relevé que les institutions qui louent une partie de leurs locaux à des tiers veillent à ce que l'objet des demandes de location ne porte pas atteinte à l'image ou aux valeurs prônées par l'institution. Tel est par exemple le cas du Sénat qui loue les locaux de l'Orangerie, du Conseil économique, social et environnemental, qui loue ses salons de réception, ou de la Mairie de Paris, qui loue aussi bien les salons situés dans son enceinte que dans celle de l'Hôtel de Lauzun, dont elle assure la gestion. Toutefois, la Déontologue a considéré qu'il ne lui appartenait pas de définir les critères de sélection des demandes de location, qui ne pouvait relever que de l'appréciation d'une instance politique ayant toute légitimité pour définir les valeurs prônées par l'institution.

La Déontologue a indiqué ensuite qu'il conviendrait que la procédure de sélection des demandes soit transparente.

Enfin, la Déontologue a fait valoir que certaines locations pouvaient contrevenir au code de conduite des représentants d'intérêts. En effet, son article 9 dispose que « *Toute démarche publicitaire ou commerciale est strictement interdite aux représentants d'intérêts dans les locaux de l'Assemblée nationale ; il leur est également interdit d'utiliser les locaux de l'Assemblée nationale pour des événements liés à la promotion d'intérêts* ». Or, la location de la Galerie des fêtes ou des salons de l'Hôtel de Lassay à un acteur économique souhaitant utiliser les locaux de l'Assemblée nationale dans le cadre d'une opération commerciale ou promotionnelle paraît incompatible avec cette disposition. Il en irait de même de l'exploitation à des fins publicitaires de sa présence dans les locaux de l'Assemblée nationale. En revanche, la location à une entreprise souhaitant organiser une réception ou un séminaire à l'attention de ses seuls employés ne poserait pas les mêmes difficultés, faute de toute démarche d'ordre commercial ou publicitaire. La Déontologue a ainsi conclu qu'il reviendrait soit de refuser toute location contraire à l'article 9 du code de conduite des représentants d'intérêts, soit de s'affranchir de l'application de ce code pour les locations de l'Hôtel de Lassay et de prévoir une réglementation spécifique.

b) La saisine de la Déontologue en application de l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance de 1958

La Déontologue a fait un usage des nouvelles compétences qui lui ont été attribuées par l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Elle a été saisie par une députée puis par le Président de l'Assemblée nationale, M. François de Rugy, à l'occasion de la discussion en première lecture du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire.

Un représentant d'intérêt avait développé une argumentation dénonçant la contrariété à la Constitution et au droit de l'Union européenne de l'amendement de la députée visant à interdire l'utilisation du glyphosate en France. Or, si l'argumentaire avait été diffusé après la mise en ligne officielle de l'amendement sur le site Internet de l'Assemblée nationale, il indiquait que l'amendement était cosigné alors que la cosignature de l'amendement avait été retirée avant sa mise en ligne officielle.

Il s'agissait ainsi de savoir si l'article 6 du code de conduite des représentants d'intérêts selon lequel ces derniers « *doivent s'abstenir de toute démarche en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux* » avait été méconnu, de même que l'article 8 selon lequel les informations apportées aux députés « *ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à induire les députés en erreur* ».

La Déontologue a demandé au représentant d'intérêts de lui communiquer les éléments de nature à préciser la date à laquelle il avait eu connaissance de l'existence et du contenu de l'amendement de la député, ainsi que les moyens grâce auxquels il en avait eu connaissance.

Le représentant d'intérêts a adressé à la Déontologue le compte rendu des amendements déposés en commission qui lui avait été communiqué par une agence d'affaires publiques. La date de transmission de ce document était postérieure à la date de mise en ligne des amendements et le représentant d'intérêts a imputé la mention d'un cosignataire à l'amendement litigieux à « *une erreur de plume* » de l'agence.

À la suite de ces échanges, la Déontologue a de nouveau reçu la députée à l'origine de la procédure, qui, sans être convaincue par l'argumentaire opposé par ce représentant d'intérêts, n'a pas estimé nécessaire de poursuivre plus avant les investigations. Elle a appelé à un renforcement des règles applicables aux représentants d'intérêts, qui pourra être débattu lorsque le Bureau actualisera le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts.

IV. – Une activité internationale placée sous le signe de la continuité

Regarder ce qui se fait ailleurs, afin de s’inspirer des règles et bonnes pratiques existantes, tout comme aider à promouvoir le développement de la déontologie parlementaire dans les pays qui sollicitent un appui, paraissent particulièrement importants à la Déontologue.

A. – La mise en place d’un réseau francophone de l’éthique et de la déontologie parlementaire

La Déontologue a poursuivi l’action de son prédécesseur, M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, pour la mise en place d’un réseau francophone de l’éthique et de la déontologie parlementaire.

1. Une initiative franco-qubécoise soutenue par l’Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)

a) L’origine du projet

Au cours de rencontres avec le commissaire à l’éthique et à la déontologie de l’Assemblée nationale du Québec, M. Jacques St-Laurent, M. Mélin-Soucramanien avait conçu le projet de constituer un réseau francophone des déontologues parlementaires, qui serait à la fois un lieu d’échanges d’informations et de partage de bonnes pratiques. Il a suggéré que ce réseau soit mis en place sous l’égide de l’Organisation internationale de la Francophonie et plus précisément de son assemblée parlementaire. L’Assemblée parlementaire pour la francophonie (APF) constitue en effet le forum naturel pour la création d’un tel réseau, puisque cette dernière, constituée d’institutions parlementaires la francophonie¹¹⁰, détient déjà une importante expertise en matière de coopération interparlementaire et de développement de la démocratie.

M. Claude Bartolone, alors Président de l’Assemblée nationale, avait soutenu formellement cette initiative.

Lors d’une réunion du Bureau de l’APF, qui s’est tenue, à Québec, du 2 au 4 février 2017, MM. St-Laurent et Mélin-Soucramanien ont été auditionnés et ont présenté leur projet.

¹¹⁰ Elle est constituée de sections membres représentant 78 parlements ou organisations interparlementaires.

En décembre 2017, le Bureau de l'APF a confié à la commission des affaires parlementaires¹¹¹ le mandat de réfléchir à l'opportunité de soutenir un tel projet. M. Jean Rousselle, député de Vimont à l'Assemblée nationale du Québec, a été chargé de rédiger un rapport sur ce sujet, au nom de la commission. Il a alors adressé un questionnaire à tous les parlements de l'espace francophone, qui a monté l'intérêt de la démarche. Il a présenté les premiers résultats de ses travaux à la commission des affaires parlementaires, en avril 2017, lors de la 42^e session de l'APF à Hô Chi Minh Ville (Viêtnam), puis lors de la 43^e session de l'APF en juillet 2017 à Luxembourg. M. Mélin-Soucramanien a alors été auditionné par la commission.

b) La résolution de soutien de l'APF

En mars 2018, lors de la réunion de la commission des affaires parlementaires de l'APF à Bruxelles, à l'invitation du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, M. Roussel a présenté son projet de rapport, assorti d'une proposition de résolution soutenant la création d'un réseau des organes chargés des questions éthiques et déontologiques dans les assemblées parlementaires francophones. La nouvelle commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale du Québec, Mme Ariane Mignolet, et la Déontologue ont pris part à cette réunion. Ce déplacement a permis par ailleurs à la Déontologue de rencontrer Mme Mady Delvaux-Stehres, la présidente du comité consultatif du Parlement européen sur la conduite des députés, ainsi que Mme Elisabeth Morin-Chartier, la Questeure du Parlement européen en charge des questions de collaborateurs parlementaires et de harcèlement.

Le rapport de M. Rousselle et la proposition de résolution soutenant la création du réseau francophone de déontologues ont ensuite été adoptés lors de la 44^e session de l'APF à Québec les 9 et 10 juillet 2018, en présence de la Déontologue. Le travail du réseau pourra ainsi bénéficier de ses liens avec l'APF, mais l'APF pourra également bénéficier de la création du réseau en son sein compte tenu du caractère essentiel que revêtent désormais les questions déontologiques. Aucun soutien financier n'a été proposé par l'APF, mais le réseau pourra bénéficier d'un certain soutien logistique de sa part, notamment dans le cadre de la tenue de ses propres activités. En outre, quelques membres siégeant à la commission des affaires parlementaires ont manifesté leur intérêt pour une collaboration entre leur commission et le réseau.

¹¹¹ La commission des affaires parlementaires a pour fonction d'examiner les questions parlementaires d'intérêt commun, les orientations générales de la coopération interparlementaire, les questions juridiques dans l'espace francophone, les droits et libertés et le développement de la démocratie.

2. Les premiers pas du réseau

Concomitamment à la 44^e session de l'APF, un premier atelier de travail, organisé par la Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec, a permis de jeter les bases du réseau, discuter de son fonctionnement et définir ses domaines d'intervention potentiels et ses objectifs.

La Déontologue a participé à cet atelier auquel étaient présents : le Secrétaire général de l'Assemblée fédérale suisse, le Greffier du Parlement de Wallonie, le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique de la Chambre des Communes du Canada ainsi que le conseiller sénatorial en éthique du Canada, les Commissaires à l'intégrité des Parlements du New-Brunswick et de l'Ontario, le Commissaire aux conflits d'intérêts de Manitoba, le directeur général de la Commission indépendante anticorruption de l'île Maurice.

Les discussions se sont déroulées en trois temps. Les participants ont d'abord présenté leurs organisations respectives, puis ils ont évoqué le contexte dans lequel ils évoluaient ainsi que les défis auxquels ils étaient confrontés dans l'accomplissement de leur mission. La question de la formation d'un réseau visant à mettre en relation les différentes organisations francophones responsables en matière d'éthique et de déontologie parlementaire a été abordée à la suite de ces échanges, qui ont montré que les participants étaient confrontés à des difficultés et des enjeux similaires et partageaient le souhait d'échanger sur leurs expériences.

Un accord a été trouvé pour dénommer le réseau : « Réseau francophone de l'éthique et de la déontologie parlementaire ». En outre, un comité restreint composé de la commissaire à l'éthique de l'Assemblée nationale de Québec, du Greffier du Parlement de Wallonie, du conseiller sénatorial en éthique du Canada, du directeur général de la Commission indépendante anticorruption de l'île Maurice et de la Déontologue de l'Assemblée nationale française a été chargé de proposer les statuts du réseau. Une conférence téléphonique a eu lieu pour établir ses statuts. Le réseau devrait être opérationnel l'année prochaine.

Compte rendu de l'atelier de travail

Présentation des organisations présentes

Plusieurs des organisations présentes à la réunion ont une mission portant spécifiquement sur la déontologie des élus, et parfois de leur personnel et des fonctionnaires de la chambre concernée. C'est le cas du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique de la Chambre des communes canadienne et du Bureau du conseiller sénatorial en éthique du Sénat canadien, du Commissaire aux conflits d'intérêts du Manitoba et du Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale du Québec.

Dans d'autres cas, les responsabilités de déontologie parlementaire s'inscrivent dans un mandat plus large de lutte contre la corruption, comme pour la Commission indépendante anticorruption de l'Île Maurice, ou encore cohabitent avec d'autres mandats connexes. Il en est ainsi pour le commissaire à l'intégrité du Nouveau-Brunswick, chargé de l'encadrement du lobbying, du droit à l'information et à la protection de la vie privée, et du commissaire à l'intégrité de l'Ontario, en charge de l'encadrement du lobbying également, de divulgation d'actes répréhensibles, et de l'examen des dépenses et de la Déontologue de l'Assemblée nationale française qui est en charge de l'examen des dépenses des députés.

En outre, deux assemblées législatives représentées à l'atelier de travail ne disposent pas d'une structure responsable d'appliquer un code de déontologie. Au Parlement de Wallonie, il est question de mettre sur pied une commission conjointe avec deux autres parlements de Belgique depuis la signature d'un accord de coopération en 2014. Cette commission aurait pour mission, notamment, de formuler des avis et des recommandations générales et de rédiger un code de déontologie. Ce projet fait toujours l'objet de discussions politiques, notamment s'agissant de la portée de l'éventuel code et du contrôle confié à un intervenant externe.

À l'Assemblée fédérale suisse, le choix a été fait de ne pas adopter de code de déontologie, la volonté étant plutôt de donner les outils aux élus pour répondre à des exigences de transparence en ces matières, sans les y contraindre par règlement. Le Secrétaire général de cette assemblée évoque une « *éthique de la responsabilité* » qui s'inscrit dans le contexte du système politique suisse dans lequel les électeurs sont fréquemment appelés à se rendre aux urnes.

Schématiquement, les missions des organes chargés de la déontologie parlementaire représentés à la réunion s'articulent autour de quatre axes. La plupart d'entre eux jouent un rôle de conseil, principalement par des avis écrits, qui constitue souvent le volet le plus important de leur travail. Dans certains cas, comme dans plusieurs des organisations canadiennes, l'organe chargé de la déontologie doit rencontrer chaque année les députés.

Plusieurs organes chargés de la déontologie parlementaire sont investis de pouvoirs d'enquête pour traiter les manquements potentiels aux dispositions dont ils doivent assurer la bonne application. Le cas échéant, ces enquêtes peuvent se faire à la demande d'un autre député ou encore à l'initiative de l'organisation. Dans certains cas, des sanctions peuvent être recommandées en cas de manquement. Au Québec, le commissaire à l'éthique peut recommander des sanctions, lesquelles doivent être approuvées par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

Dans le cas du Sénat canadien, le conseiller sénatorial peut recommander qu'aucune sanction ne soit prise, notamment pour une erreur commise de bonne foi. Si des sanctions devaient toutefois être appliquées, c'est un comité permanent composé de cinq sénateurs qui doit les déterminer. La Déontologue, sans disposer de véritable pouvoir d'enquête, peut demander des documents, et doit faire, comme cela a pu être évoqué plus haut, un rapport au Président de l'Assemblée nationale si elle constate un manquement dans le cadre de ses vérifications.

La troisième responsabilité qui incombe à plusieurs des organisations participantes est de s'assurer que les députés remplissent certaines obligations, notamment en leur fournissant les outils pour le faire. Parmi ces obligations, figurent les déclarations d'intérêts et d'activités et de patrimoine, les déclarations de dons et de déplacements.

Enfin, la sensibilisation des parlementaires mais aussi du public en général fait partie du rôle des organes chargés de la déontologie parlementaires.

À l'exception de la Commission indépendante anticorruption de l'île Maurice, qui n'est pas une organisation parlementaire, les organes chargés de la Déontologie relèvent généralement du parlement auquel elles sont liées. La nomination des commissaires à l'éthique au Canada est toujours faite ou approuvée par les élus des différents parlements concernés. Le Déontologue de l'Assemblée nationale est nommé par son Bureau. Cette dernière s'appuie en outre sur des fonctionnaires de l'Assemblée nationale pour mener à bien sa mission. D'autres organisations disposent de leur propre personnel pour leurs activités et certaines ont droit à un soutien de l'administration parlementaire. Au Québec, par exemple, l'Assemblée nationale fournit au Commissaire à l'éthique et à la déontologie, des services en matière de gestion des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles.

Enjeux

Les participants à la réunion ont estimé que le principal défi auquel ils étaient confrontés était de gagner la confiance des élus, même s'il leur a semblé que l'utilité de leur rôle n'est plus remise en question.

S'assurer de la bonne connaissance des règles par les élus et trouver le vecteur le plus efficace pour leur diffusion demeure un défi majeur. Au-delà de la connaissance des règles, il s'agit également de faire prendre conscience aux parlementaires des risques inhérents à certaines situations de manière à les aider à prendre leurs décisions.

Le rôle des organes chargés de la déontologie s'inscrit dans la perspective de maintenir la confiance des citoyens envers leurs élus et les institutions en place. Les organisations participantes ont estimé ainsi avoir une responsabilité vis-à-vis des citoyens, auxquels ils doivent faire comprendre leur action. Dans certains cas, comme au Nouveau-Brunswick, ce travail d'information est d'autant plus important que les citoyens peuvent eux-mêmes demander la tenue d'une enquête sur un élu. Toutefois, la sensibilisation du public se heurte à certaines difficultés, notamment en raison de la confidentialité de l'information qu'ils traitent. La place à conférer aux médias est un sujet difficile pour les organes chargés de la déontologie.

Mise en place d'un réseau

Partant du constat qu'ils faisaient face à des défis semblables, malgré la diversité des mandats qui leur sont confiés et des contextes différents dans lesquels ils évoluent, il est apparu très utile aux participants de pouvoir constituer un réseau regroupant les organisations responsables en matière d'éthique et de déontologie parlementaire dans la Francophonie.

Ce réseau devrait avoir notamment pour objectif de favoriser le partage des meilleures pratiques, de susciter la réflexion sur l'éthique et la déontologie parlementaire, de promouvoir la mise en place de normes en cette matière dans les parlements de la Francophonie et de fournir une expertise en ce sens. Divers modes d'action ont été évoqués, comme la création d'un forum en ligne ou d'une bibliothèque virtuelle à l'intention des membres.

B. – La participation à des actions de coopération

Dans la limite de sa disponibilité, la Déontologue apporte sa contribution, lorsqu'elle est sollicitée par les services de l'Assemblée nationale ou par l'APF, à des actions des actions de coopération

1. Des entretiens dans les programmes montés par les services de l'Assemblée nationale

Elle a participé à une visite d'étude d'une délégation d'élus, de fonctionnaires et de collaborateurs politiques de l'assemblée de la Polynésie française à l'automne 2018. À cette occasion, le Président de l'Assemblée de la Polynésie française, M. Gaston Tong Sang, a exprimé le souhait que l'assemblée polynésienne puisse solliciter son expertise, dans le cadre de la convention de partenariat avec l'Assemblée nationale, pour des consultations à distance sur certaines questions particulières, ou dans le cadre de missions ou visites d'études.

Elle a également reçu le secrétaire général du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, M. Vidjaya Tirou, pour échanger sur les problématiques auxquelles étaient confrontés les membres du Congrès.

2. Un déplacement en Tunisie

Dans le cadre des opérations de coopération qu'elle mène, en lien avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) a été chargée d'organiser une journée d'études parlementaires sur les codes de déontologie et d'éthique pour l'Assemblée des Représentants du Peuple de Tunisie (ARP) , les 18 et 19 avril 2018, à l'intention des députés et fonctionnaires parlementaires tunisiens. C'est dans ce cadre que la Déontologue a été invitée à se rendre à Tunis, accompagnée par un fonctionnaire de la division de la déontologie et du statut du député.

Son intervention en Tunisie s'inscrivait dans un contexte où les préoccupations déontologiques n'ont cessé de se développer dans l'ensemble du Maghreb, à l'image du Forum qui s'est tenu à Hammamet en janvier 2013, qui a conduit à l'adoption d'un code de déontologie de la presse maghrébine et à la création d'un Secrétariat général permanent du forum d'Hammamet pour la déontologie et la liberté de la presse. Pour sa part, la Tunisie a connu plusieurs initiatives en matière déontologique au cours des dernières années, qu'il s'agisse des travaux lancés en avril 2014 pour établir un code de déontologie des magistrats tunisiens (projet relancé par le ministre de la justice Ghazi

Jeribi en juin 2017) ou de l'adoption du très important décret du 3 octobre 2014 portant approbation du code de conduite et de déontologie de l'agent public qui constitue une des premières applications de l'obligation constitutionnelle pour l'administration publique de rendre compte et d'agir « *conformément aux règles de transparence, d'intégrité, d'efficacité et de redevabilité* » (article 15). En outre, la Constitution tunisienne en vigueur depuis 2014 fait, en plusieurs occasions, mention de règles déontologiques, qu'il s'agisse de son Préambule (qui traite notamment de la « *neutralité et [de] la bonne gouvernance* »), de ses articles 10 (qui rappelle que l'État « *agit en vue d'empêcher la corruption* »), 11 (qui impose une déclaration de leurs biens à plusieurs autorités dont le Président de la République, les membres du Gouvernement ou de l'ARP) ou 130 (relatif à l'Instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption).

La journée d'étude parlementaire sur le Code d'éthique et de déontologie parlementaire, du 18 avril 2018, a été l'occasion de constater que les problématiques sont les mêmes par-delà les frontières, les cultures et les traditions politiques. M. Taieb El Madani, président de la Commission de la législation générale de l'ARP, a ainsi rappelé dans son propos liminaire que l'on assistait malheureusement à une « *régression de l'image du député auprès du citoyen* », écho tunisien à des préoccupations que connaît également la France. Après avoir notamment entendu l'intervention du professeur Francis Delpérée, membre de la chambre des représentants du Royaume de Belgique et professeur émérite de l'Université de Louvain, au cours de laquelle il a rappelé l'importance des règles déontologiques et détaillé la manière dont elles sont appliquées au Parlement belge, la Déontologue a, pour sa part, présenté la fonction de déontologue à l'Assemblée nationale et détaillé la manière dont les députés français appréhendaient les règles déontologiques. Cette journée d'échanges a également été l'occasion pour le député Riadh Jaidane de rappeler son souhait de voir l'ARP discuter prochainement d'une proposition de loi portant création d'un code tunisien d'éthique et de déontologie parlementaire, qui permette à la fois d'organiser les règles du travail parlementaire et de « *réconcilier [les membres de l'ARP] avec l'opinion publique* ». Sans ignorer les règles déontologiques qui existent d'ores et déjà dans la législation tunisienne, tant dans les lois électorales ou pénales que dans la Constitution, le député Riadh Jaidane a insisté sur l'intérêt qu'aurait l'ARP à adopter cette proposition dont l'objet consisterait également à instaurer un organe chargé de la déontologie auprès de l'ARP.

Les échanges qui ont ensuite eu lieu en présence d'une quarantaine de députés et de fonctionnaires parlementaires ont été l'occasion de partager des expériences diversifiées.

Ce déplacement s'est conclu, le 19 avril, par l'organisation d'un atelier consacré à l'existence et la justification d'un code d'éthique et de déontologie parlementaire, réservé aux seuls fonctionnaires parlementaires. Ouvert par le directeur général de l'Académie

parlementaire et animé à la fois par M. Riadh Jaidane et un fonctionnaire de la division de la déontologie de l'Assemblée nationale, cet atelier a offert une nouvelle occasion pour partager des expériences et des points de vue sur la meilleure façon de diffuser une culture déontologique au sein des Parlements.

Troisième partie :

Un dispositif de lutte contre le harcèlement à renforcer

Confier au Déontologue de l'Assemblée nationale une mission de lutte contre le harcèlement ne va pas de soi. C'est pourtant le choix fait en 2013 par le Bureau de l'Assemblée nationale. Le rappel de l'origine du rôle attribué au Déontologue pour prévenir et lutter contre les situations de harcèlement permettra de mieux mettre en évidence les insuffisances du dispositif actuel pour en proposer une réforme.

I. – Harcèlement et déontologie : aux origines du rôle attribué au Déontologue

A. – La mise en place d'un dispositif de lutte contre le harcèlement par le Bureau en 2013

1. La décision du Bureau du 20 novembre 2013

Sur proposition du Président Claude Bartolone, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé, le 20 novembre 2013, de mettre en place un dispositif « *permettant aux collaborateurs de députés d'évoquer des situations de harcèlement ou des comportements inadaptés dans leurs relations de travail, que ce soit avec leur employeur ou au sein de l'administration* ». Ce dispositif comprend deux volets : la nomination d'un référent au sein de l'administration parlementaire et la possibilité pour ce référent d'orienter les personnes s'estimant victimes de harcèlement vers le Déontologue de l'Assemblée nationale. Dès le 20 novembre 2013, il a été décidé de confier au chef de la division du service du Secrétariat général travaillant avec le Déontologue le rôle de référent « *harcèlement* ». Le lien entre la lutte contre le harcèlement et la déontologie a donc été établi dès l'origine.

Le choix de confier au Déontologue un rôle en matière de harcèlement peut se justifier par le fait que la déontologie parlementaire promeut l'exemplarité des élus et veille à ce qu'ils adoptent un comportement irréprochable dans l'exercice de leur mandat. Il s'explique également au regard du statut du Déontologue. Autorité indépendante et soumise, ainsi que les personnes qui l'assistent dans sa mission, au secret professionnel, le

Déontologue est apparu comme l'institution la plus adéquate au sein de l'Assemblée nationale pour traiter des situations de harcèlement.

Néanmoins, lorsque les fonctions du Déontologue de l'Assemblée nationale française sont présentées à ses homologues étrangers, sa mission en matière de harcèlement est perçue au mieux comme une bizarrerie, au pire comme une anomalie.

La thématique du harcèlement moral et sexuel ne relève pas en effet à proprement parler de la déontologie, ces situations, régies par le code du travail et le code pénal, appelant en premier lieu des réponses médico-psychologiques et juridiques.

Il peut au demeurant être noté que le code de déontologie des députés ne contient aucune disposition spécifique relative au harcèlement ou plus généralement à l'exercice de leur fonction d'employeur. Le principe d'exemplarité pourrait servir d'accroche à la mise en cause d'un député auteur de faits de harcèlement. Mais la rédaction actuelle de l'article 6 du code de déontologie des députés relatif au principe d'exemplarité n'est pas adaptée à la prise en compte du harcèlement dans la mesure où elle rappelle seulement que « *dans l'exercice de leur mandat, chaque député doit se conformer aux principes énoncés dans le présent code et les promouvoir* » et que les manquements au code de déontologie peuvent être sanctionnés dans les conditions prévues par l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale.

2. L'extension du dispositif

Réservé à l'origine aux collaborateurs parlementaires, le dispositif de prévention du harcèlement a été étendu, par décision du Bureau du 6 mai 2016, aux députés et aux fonctionnaires parlementaires. Un onglet lui a été spécifiquement consacré sur l'intranet des députés ainsi que sur l'intranet des fonctionnaires.

Le Bureau du 7 juillet 2017 a en outre pris de nouvelles mesures pour améliorer ce dispositif.

Chaque collaborateur reçoit une information particulière sur son existence lors de la signature de son contrat de travail. En outre, il a été instauré un double affichage comprenant :

– l'affichage des dispositions de la loi et des coordonnées du déontologue et du référent dans les principaux lieux de passage de l'Assemblée (à chaque étage des bureaux des députés, dans les couloirs et locaux communs...);

– l'affichage dans les bureaux parisiens et permanences des députés d'une liste de coordonnées utiles incluant celles du déontologue et du référent, avec l'indication de la

possibilité de les saisir en cas de harcèlement : l'Assemblée a fourni les affiches aux députés qui étaient chargés de les apposer.

Des actions de formation ont également été menées, mais n'ont pas touché un grand nombre de participants. En décembre 2017, deux représentations théâtrales portant sur la sensibilisation au sexisme et au harcèlement sexuel ont été mises en place. 63 personnes y ont assisté dont seulement 15 collaborateurs parlementaires. Par ailleurs, un module sur le harcèlement a été intégré dans les formations sur le statut du député offertes au député en début de législature et aux formations destinées aux collaborateurs parlementaires, mais le nombre de participants a été faible. Dans le cadre d'un cycle de formation à destination des collaborateurs organisé en juin 2018, la Déontologue et la référente en matière de harcèlement ont présenté les modalités de leur action et sensibilisé les participants aux problématiques du harcèlement. La Déontologue a toutefois pu constater que peu de collaborateurs ont jugé nécessaire de participer à cette séance de formation.

Reste que, en l'état, dans le corpus des règles déontologiques dont le respect est confié au Déontologue, aucune n'a trait au harcèlement. Son rôle en la matière, peu défini par la décision du Bureau, a été progressivement déterminé par la pratique, sans être formalisé.

B. – Le rôle du Déontologue en matière de harcèlement

La mission du Déontologue en matière de harcèlement couvre tant les situations de harcèlement moral que celles de harcèlement sexuel. Elle peut être saisie par les députés, collaborateurs parlementaires et personnels des services, qui s'estiment victimes de tels faits¹¹².

Parallèlement à ces saisines, la Déontologue a tenté d'évaluer le dispositif en place et chercher les pistes afin d'améliorer la lutte contre le harcèlement à l'Assemblée nationale.

1. Les saisines individuelles de la Déontologue

Le dispositif mis en place par le Bureau permet aux personnes qui s'estiment victimes de harcèlement de contacter la référente et la Déontologue de manière confidentielle. La Déontologue ne souhaite pas communiquer sur le nombre de saisines individuelles dont elle a fait l'objet, à l'instar de son prédécesseur. Ce nombre n'est en

¹¹² La décision du Bureau du 6 mai 2016 permet aux fonctionnaires de saisir la Déontologue mais il a été admis que les contractuels des services pouvaient également s'adresser à la Déontologue et à la référente.

effet pas révélateur de l'ampleur du phénomène de harcèlement à l'Assemblée nationale pour deux raisons : d'abord parce qu'il est fort probable que des victimes n'aient pas souhaité s'adresser à la référente harcèlement et à la Déontologue ; ensuite, parce que certaines situations soumises à la Déontologue ne relevaient pas de sa mission, mais d'un mal-être ou de tensions au travail pouvant s'expliquer par une inadéquation entre les attentes du député-employeur et celles du collaborateur quant à la nature de ses fonctions ou tout simplement par une incompatibilité d'humeur ou mésentente entre le député et son employé. En outre, et comme l'indiquait le précédent Déontologue dans son rapport annuel de 2016, « *Quels que soient les chiffres qui pourraient être avancés, il ne fait nul doute qu'ils seraient récupérés et commentés, sans que, sur le fond, cela fasse avancer l'exigence impérieuse de la lutte contre le harcèlement* »¹¹³. La Déontologue se contente d'indiquer ici que le nombre de saisines émanant de collaborateurs est très largement prédominant.

a) Un rôle d'écoute

La Déontologue, comme la référente, ont d'abord un rôle d'écoute. En matière de harcèlement sexuel ou moral, il apparaît essentiel que les personnes qui s'estiment victimes puissent exposer non seulement les faits, mais aussi leur souffrance.

Lorsque la Déontologue est saisie d'une situation personnelle au titre de ses missions dans ce domaine, le plus souvent elle reçoit dans son bureau la personne qui s'estime victime, mais il arrive que le rendez-vous soit téléphonique lorsque cette personne craint de ne pouvoir se déplacer discrètement ou ne peut se déplacer pour des raisons géographiques ou de santé.

Les échanges sont l'occasion de reprendre la définition juridique du harcèlement moral et du harcèlement sexuel retenue par le code pénal¹¹⁴ afin d'identifier si les faits vécus et la souffrance ressentie correspondent à cette définition.

Le harcèlement se caractérise par une dégradation des conditions de travail portant atteinte à la dignité de la personne ou à ses droits, altérant son état de santé ou compromettant son avenir professionnel. La prise en compte des définitions légales des différentes formes de harcèlement permet d'éclairer les victimes sur leur situation. À cet égard, le harcèlement moral ne doit toutefois pas être confondu, bien que la frontière soit en pratique ténue, avec un conflit de travail.

L'expérience montre qu'il est parfois très difficile pour un collaborateur de faire la distinction entre un conflit de travail, souvent très mal vécu en raison du caractère *intuitu personae* du contrat de collaboration et une véritable situation de harcèlement moral

¹¹³ M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, *La consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale*, Rapport préc., p. 55.

¹¹⁴ Article 222-33 du Code pénal pour le harcèlement sexuel ; article 222-33-2 du même code pour le harcèlement moral.

L'entretien avec une personne extérieure, telle que la référente harcèlement ou la Déontologue, est l'occasion d'identifier d'éventuels comportements inappropriés et d'envisager l'avenir de la relation de travail. Elle peut également s'assurer en prenant notamment l'attache du service de la gestion financière et sociale des règles de droit du travail applicables, en particulier en période de fin de contrat de travail.

b) Un rôle de conseil et d'orientation

La Déontologue peut ensuite conseiller les victimes en les orientant vers un accompagnement médical, psychologique et juridique.

L'Assemblée nationale a mis en place des dispositifs de prévention et de soin.

Les personnels des services – fonctionnaires et contractuels – peuvent consulter sur place un médecin du travail et un assistant social. Ils n'ont en revanche pas accès à un psychologue.

Les collaborateurs parlementaires doivent en principe avoir accès à un service de santé au travail. Les députés employeurs sont tenus d'y souscrire¹¹⁵ et leur cotisation est d'ailleurs prise en charge par l'Assemblée nationale. Toutefois, selon les informations communiquées à la Déontologue, seulement 30 % d'entre eux y ont souscrit et l'accès au médecin du travail n'est pas forcément facile. Dans ce cadre, les cas qui lui paraissent nécessiter une prise en charge médicale rapide, la Déontologue peut prendre contact avec le médecin de soin de l'Assemblée nationale. À cet égard, elle constate que la possibilité pour les collaborateurs de s'adresser directement à ce médecin mériterait d'être clarifiée.

S'agissant de l'accès aux conseils juridiques, la Déontologue apprend souvent aux collaborateurs parlementaires qu'ils peuvent s'adresser gratuitement à l'inspection du travail, laquelle ne peut cependant pas avoir accès semble-t-il aux locaux dans lesquels ils travaillent. Pour les questions relatives aux procédures de fin de contrat et aux conditions de la rupture de la relation de travail, le service de la gestion financière peut être en mesure de répondre à certaines questions que se posent les collaborateurs, sans prendre parti dans le conflit qui les oppose à leurs employeurs.

La Déontologue et la référente proposent également aux personnes qui s'estiment victime de harcèlement d'entrer en contact avec des associations spécialisées dans la lutte contre le harcèlement ou avec des associations et syndicats de collaborateurs parlementaires.

¹¹⁵ En application de l'article D. 4622-14 du code du travail.

Cette double fonction d'écoute et de conseil est apparue très utile : elle rassure les victimes et leur permet de prendre conscience qu'il existe des moyens de sortir d'une situation dans laquelle elles s'estiment parfois prisonnières.

c) Un rôle d'intermédiaire

La Déontologue peut enfin jouer un rôle d'intermédiaire avec la personne mise en cause. Outre l'écoute et les conseils qu'elle peut donner, la Déontologue propose de contacter l'auteur supposé des faits pour lui faire part de la situation, voire d'organiser une confrontation entre la victime et l'auteur, en sa présence. Le plus souvent, les collaborateurs parlementaires qui saisissent la Déontologue ne souhaitent pas qu'elle fasse part de la situation au député, homme ou femme, qui les emploie et ils sont très soucieux du caractère confidentiel des échanges. Pourtant, si la Déontologue n'a jamais eu à organiser une confrontation, elle a parfois, à la demande expresse d'un collaborateur, informé le député de la situation et de l'accusation dont il faisait l'objet.

Dans son principe, ce rôle d'intermédiaire peut être utile pour rappeler aux députés et à leurs collaborateurs les principes d'une relation de travail apaisée, tel le droit à la déconnexion ou le respect de la vie privée. À cet égard, il importe de préciser que nombre de députés nouvellement élus sont devenus employeurs pour la première fois, de sorte que leur connaissance des règles de droit du travail est parfois lacunaire. À cette circonstance s'ajoute le fait que leur mandat de député les place dans des situations de stress et d'urgence qu'ils peuvent avoir tendance à reporter sur leurs collaborateurs. Toutefois, sans négliger l'utilité d'un dialogue, l'expérience montre que lorsque la Déontologue fait part à un député de l'accusation de harcèlement dont il fait l'objet, elle est alors confrontée à une appréciation divergente de la situation et à une présentation très différente des faits. Pour la Déontologue, c'est alors « parole contre parole », sans qu'elle puisse être en mesure de disposer d'éléments tangibles, dans la mesure où elle ne dispose pas de véritable moyen d'investigation ou d'un pouvoir d'enquête.

La Déontologue n'exclut pas d'utiliser l'article 40 du code de procédure pénale aux termes duquel « *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* ». Il lui semble toutefois qu'il est particulièrement délicat de saisir le Procureur sans l'accord de la personne qui l'a saisie. La Déontologue s'est fixé pour principe de ne pas entreprendre d'action sans l'accord de la personne qui l'a ainsi saisie, ce principe lui paraissant essentiel à l'établissement d'une relation de confiance.

2. Le dialogue avec les représentants des collaborateurs

La Déontologue a eu l'occasion d'échanger plusieurs fois avec les représentants d'associations et de syndicats de collaborateurs parlementaires sur la thématique de la lutte contre le harcèlement et de la prise en charge des victimes. Ces rencontres lui ont permis d'évoquer la façon dont le dispositif actuel était perçu et les pistes d'amélioration possibles.

En janvier 2018, elle a rencontré deux représentantes du groupe de travail contre le harcèlement de l'Association des collaborateurs progressistes (ACP). Celles-ci lui ont fait part de leur intention de mettre en place une campagne de lutte contre le harcèlement qui pourrait prendre la forme d'un livret ou guide de bonne conduite et d'une campagne d'affichage différente de celle mise en place par l'Assemblée nationale. Elles ont évoqué la possibilité de diffuser un questionnaire sur le harcèlement à l'ensemble des collaborateurs et ont fait part de leur souhait de mettre en place un dispositif d'écoute pour les victimes. Ces propositions ont reçu, dans leur principe, le soutien de la Déontologue.

En octobre 2018, elle a de nouveau rencontré la Présidente de l'Association des collaborateurs progressistes ainsi que l'une des membres du conseil d'administration de l'Association pour envisager avec elles les améliorations envisageables du dispositif de lutte contre le harcèlement et de la prise en charge des victimes de harcèlement. À l'automne également, elle a rencontré la secrétaire générale adjointe de l'Union syndicale des collaborateurs parlementaires (UNSA-USCP). La question de l'importante rotation d'emploi chez certains députés comme outil de détection des phénomènes de souffrance au travail ou de harcèlement moral a été alors abordée au cours de ces entretiens.

Par ailleurs, dans le cadre de la réflexion sur l'élaboration d'un code de déontologie des collaborateurs parlementaires, la Déontologue a rencontré l'ensemble des représentants d'associations et de syndicats de collaborateurs parlementaires. Ces entretiens ont fait ressortir des difficultés d'accès des collaborateurs à la médecine du travail et un certain isolement des collaborateurs travaillant en circonscription. Cette difficulté est accrue pour de jeunes collaborateurs qui, pour « suivre » un député, ne travaillent pas dans leur région d'origine et n'ont pas encore pu établir une relation de confiance avec un médecin.

C. – Les insuffisances du dispositif

Même si son utilité est reconnue, le dispositif de prévention et de lutte contre le harcèlement mis en place à l'Assemblée nationale suscite des incompréhensions et souffre d'une certaine faiblesse.

Au préalable, il convient de rappeler qu'il n'appartient pas à la Déontologue de qualifier elle-même une situation de harcèlement sur la base du seul témoignage de la personne estimant en être victime. Seule l'autorité judiciaire est à même de poser une telle qualification sur les faits. Le dispositif mis en place par l'Assemblée nationale ne peut à cet égard répondre aux attentes de certaines personnes qui, s'adressant à la Déontologue, espèrent une dénonciation immédiate et publique de l'auteur des faits rapportés. Or, la Déontologue ne peut dénoncer une situation sans disposer de témoignages concordants et suffisamment probants et sans que la personne qui s'estime victime des faits ait donné son accord pour que son identité puisse être révélée à un moment ou un autre de la procédure. Son rôle principal est d'orienter la victime vers des personnes qualifiées dans le domaine médical et juridique et de la conseiller sur la manière d'engager une procédure judiciaire, si tel est son souhait. Il reste que, parmi les personnes s'estimant victime de harcèlement, certaines d'entre elles peuvent éprouver un sentiment de frustration en n'obtenant pas la dénonciation immédiate et publique du comportement de la personne mise en cause.

D'une manière générale, la crainte des collaborateurs d'être victimes de représailles de la part de leur employeur et de ne plus pouvoir trouver un emploi dans le cercle restreint et fermé des collaborateurs parlementaires est très compréhensible, mais elle constitue un frein à la possibilité d'agir au moyen de la répression et amène à réfléchir aux moyens de renforcer les actions de formation et de prévention qui ne sont pas du ressort de la Déontologue. À cet égard la Déontologue salue l'action des associations ou des syndicats qui, proches du terrain, ont identifié ce qu'elles considèrent être des « *employeurs à risque* ». Elles cherchent alors à détecter rapidement et discrètement si de nouveaux collaborateurs connaissent des difficultés similaires à celles qu'ont connues leurs prédécesseurs et s'emploient à trouver un autre contrat de collaboration à ceux qui se plaignent de situations de harcèlement.

Au titre des faiblesses du dispositif de prévention et de lutte contre le harcèlement mis en place à l'Assemblée nationale, la Déontologue constate que celui-ci repose essentiellement sur la disponibilité de deux personnes non spécialisées dans le traitement de ces questions et qui ne peuvent pas s'appuyer sur l'avis de professionnels alors que la problématique du harcèlement soulève des questions à la fois juridiques et médicales.

Enfin, la Déontologue regrette de ne pas avoir de suivi des situations de « harcèlement » qui lui ont été rapportées. En pratique, elle constate qu'il est souvent mis fin à la relation de travail peu après qu'elle a reçu un collaborateur s'estimant victime. Dans un souci de respect de la vie privée des personnes qui la saisissent et de leurs choix personnels, la Déontologue ne prend pas l'initiative de revenir vers elles pour obtenir des éléments d'information sur les suites qu'elles ont entendu donner à la situation ressentie comme un harcèlement ; toutefois, elle précise systématiquement lors des entretiens qu'elle reste à leur disposition, y compris s'il est mis fin à leur contrat de travail.

Au-delà de ces insuffisances, la Déontologue appelle l'attention sur les risques d'instrumentalisation de son intervention dans le domaine du harcèlement au travail. Sans amoindrir la souffrance au travail de certains collaborateurs et sans mettre en cause la réalité de ce qui peut être ressenti par eux, il importe de mentionner ces risques qui prennent deux formes.

D'une part, il est envisageable que, par la saisine du Déontologue, un collaborateur cherche à exercer une forme de pression sur son employeur. Ce risque existe particulièrement lorsque le collaborateur a été convoqué à un entretien préalable au licenciement ou lorsqu'il a des raisons de penser qu'il le sera à brève échéance.

D'autre part, compte tenu de l'exposition médiatique des députés, il ne peut être totalement exclu qu'un collaborateur licencié ou en cours de licenciement ou ayant pour lui-même une ambition politique, cherche à affaiblir un député. Le recours au Déontologue apparaît alors pour le collaborateur comme un moyen de laisser une trace d'un prétendu harcèlement, dont le Déontologue ne peut en tout état de cause vérifier la véracité.

II. – Explorer les modalités d'un renforcement du dispositif de prévention et de lutte contre le harcèlement

A. – Les structures mises en place dans d'autres institutions parlementaires

Les voies explorées par les autres parlements mériteraient d'être davantage explorées que ce qu'a pu faire la Déontologue : elle a envoyé un questionnaire aux parlements membres du Conseil de l'Europe par le biais du Centre européen de recherche et de documentation mais n'a reçu que peu de réponses.

Elle est en mesure toutefois de constater que différentes institutions parlementaires ont instauré des dispositifs de prévention et de lutte contre le harcèlement, en retenant des solutions très diverses qui vont de la mise en place d'une procédure de

dépôt de plainte¹¹⁶ à la création de structures *ad hoc* très développées comme celles du Parlement européen ou plus légère comme celle du Sénat français.

1. L'exemple du Parlement européen

Le Parlement européen a mis en place un comité consultatif composé de parlementaires, dont les questeurs, de représentants des assistants parlementaires et d'un fonctionnaire et peut compter sur le soutien de deux conseillers experts des services médicaux et juridiques.

Une décision du Bureau du 2 juillet 2018¹¹⁷ prévoit que les plaintes de harcèlement seront d'abord examinées en détail par une équipe spécialisée de fonctionnaires, qui prépareront le dossier pour le comité consultatif. Outre la procédure formelle, des conseillers confidentiels spéciaux sont disponibles à tout moment pour conseiller les assistants et les autres membres du personnel sur la façon de traiter le harcèlement. Après une procédure contradictoire au cours de laquelle sont entendus le plaignant et l'accusé, le comité transmet au Président son avis argumenté, sous la forme d'un rapport confidentiel, sur la réalisation ou non d'un acte de harcèlement. À la lumière de l'opinion rendue par le comité, le Président doit donner son avis argumenté sur la même question et entendre l'accusé avant de rendre sa décision. Il revient ensuite, en tenant compte de la décision prise par le Président, à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui varie selon la catégorie d'agents et les réclamations introduites, de prendre une décision finale sur la demande d'assistance formulée par le plaignant après avoir consulté les services juridiques. Si le Président conclut qu'un délit de harcèlement a bien été commis, l'autorité de nomination doit décider des actions à prendre visant à soutenir la victime. À cet égard, il faut noter que les assistants accrédités qui ont été victimes de harcèlement ont non seulement la possibilité de faire couvrir tous leurs frais de justice par le Parlement s'ils veulent engager une procédure judiciaire contre un député, mais en outre, s'ils ne peuvent plus travailler avec leur eurodéputé en raison de harcèlement, leur salaire peut être couvert par le budget d'assistance parlementaire de ce député.

Le système est particulièrement élaboré mais il convient de souligner que les assistants accrédités qui travaillent pour les eurodéputés sont directement employés par le

¹¹⁶ Au Canada, une plainte officielle de harcèlement peut être déposée, selon le cas, auprès du député-employeur, du « whip » chargé de la discipline au sein du parti ou du dirigeant principal des ressources humaines. Une médiation pourra être proposée et, en cas d'échec ou de refus d'y recourir, il est fait appel à un enquêteur extérieur choisi à partir d'une liste de spécialistes que tient le dirigeant principal des ressources humaines. En Suède, il existe depuis 2017 une procédure officielle de dépôt de plainte auprès du responsable des ressources humaines qui donne lieu à une enquête. En Finlande, a été mise en place en 2017 une procédure pour déposer une plainte orale ou écrite qui sera traitée en toute confidentialité, suivie possiblement d'une médiation et d'une enquête interne.

¹¹⁷ Décision du 2 juillet 2018 sur le fonctionnement du comité consultatif traitant des plaintes de harcèlement des membres du Parlement et sur les procédures pour traiter ces plaintes.

Parlement européen. Il est donc de la responsabilité directe du Parlement européen de prévenir et de mettre fin aux situations de harcèlement les concernant.

2. La mise en place d'une cellule d'accueil et d'écoute en 2018 au Sénat

Au Sénat, un plan de prévention et de lutte contre le harcèlement concernant les collaborateurs des sénateurs a été adopté par le Bureau le 9 novembre 2017 sur la base des conclusions d'un groupe de travail composé de sénateurs et de collaborateurs. Les cas de harcèlement des fonctionnaires sont traités par le service des ressources humaines.

Ce plan repose sur trois axes :

« – l'information et la prévention avec notamment l'élaboration de deux plaquettes de sensibilisation (sur la médecine du travail et sur les situations de harcèlement) ainsi que d'une charte des relations du travail entre sénateurs et collaborateurs ;

– l'accueil et l'accompagnement des victimes avec l'ouverture d'une consultation de psychologues du travail et la création d'une cellule d'accueil et d'écoute dont le rôle sera d'orienter les personnes qui s'estiment victimes. Cette cellule pourra, le cas échéant, transmettre au Président du Sénat une évaluation de la situation avec l'accord exprès du collaborateur. Le Président du Sénat pourra si nécessaire faire un rappel à l'ordre, engager une procédure disciplinaire ou décider de saisir le Procureur ;

– l'évaluation : le principe d'un audit externe a été arrêté afin d'établir, au terme de la première année de mise en œuvre du plan, un bilan de l'efficacité de ces mesures ».

La cellule d'accueil et d'écoute en matière de harcèlement, mise en place à l'été 2018 et opérationnelle depuis la rentrée parlementaire, est composée d'une fonctionnaire, d'un représentant des collaborateurs de sénateurs, du médecin de prévention et d'un psychologue. Le médecin de prévention et le psychologue recrutés par le Sénat ne sont pas présents à plein temps au Sénat.

Chacun des membres de la cellule peut être saisi par la personne qui s'estime victime selon son choix. Il revient collégialement à la cellule de décider, si la plainte est suffisamment sérieuse, de sa transmission au Président du Sénat, avec l'accord de la victime. C'est le Président du Sénat qui seul peut décider des éventuelles suites disciplinaires ou judiciaires à donner à la plainte, indépendamment de l'action de la victime ; la cellule d'accueil et d'écoute n'exerce pas de pouvoir de sanction et n'est pas chargée de saisir le Procureur au titre de l'article 40 du code de procédure pénale. Il est par ailleurs prévu qu'une retenue sur le crédit collaborateur du sénateur peut être opérée.

B. – La nécessité de mettre en place à l’Assemblée nationale une cellule d’écoute, de conseil et de soin composée de professionnels

Dans ses propositions pour lutter contre le harcèlement sexuel au Parlement, Mme Juliette Clavière¹¹⁸ a souligné la « *nécessité de pouvoir disposer d’interlocuteurs de proximité dans des situations où l’émergence – et l’écoute – de la parole constitue souvent le premier obstacle que les victimes doivent surmonter* ». Dans cette mesure, il convient de définir des dispositifs « *qui permettent aux victimes de connaître leurs droits, de trouver des interlocuteurs de proximité, notamment médicaux, et d’identifier des solutions dans un contexte qui constitue leur quotidien* ».

S’appuyant sur son expérience, comme sur les exemples qu’offrent d’autres institutions parlementaires, la Déontologue estime qu’il est souhaitable et urgent de professionnaliser le dispositif de prévention et de lutte contre le harcèlement et de l’adosser sur une équipe pluridisciplinaire de professionnels formés aux questions de souffrance au travail, à l’écoute comme à la prise en charge des victimes. Les personnes s’estimant victimes devraient pouvoir se tourner, selon les cas, soit vers un spécialiste de droit du travail, soit vers un médecin, soit vers un psychologue tout en ayant la possibilité, comme aujourd’hui, de s’adresser à la référente harcèlement ou à la Déontologue. Chacun pourra orienter la victime vers l’un des professionnels composant la cellule et, ensemble, ils pourront échanger sur les suites à donner, dans le respect de l’anonymat des victimes comme des personnes accusées. Il serait nécessaire que ces professionnels soient géographiquement situés à proximité de l’Assemblée nationale, sans forcément être implantés dans les locaux de celle-ci, et qu’ils puissent se réunir en fonction des besoins. Pour faciliter l’accès des collaborateurs travaillant en circonscription, la Déontologue propose en outre que soit mis en place un dispositif de remboursement des frais de déplacements de collaborateurs ayant eu recours aux professionnels de la cellule.

Les suites que la cellule pourrait donner aux saisines dont elle fait l’objet devraient également être précisées et formalisées. La Déontologue n’est pas favorable à ce qu’il lui soit confié des pouvoirs d’enquête. Elle estime en effet qu’il appartient aux seules autorités de police judiciaire de procéder à la récolte des preuves. Il lui semble par ailleurs délicat de prévoir systématiquement l’information de la personne accusée, dans la mesure où une telle information serait susceptible de perturber l’enquête à venir des autorités de police. En revanche, en cas de harcèlement suffisamment avéré au regard des éléments médico-psychologiques et juridiques portés à la connaissance des membres de la cellule, elle estime qu’elle pourrait être conduite à saisir le Procureur de la République en application de l’article 40 du Code de procédure pénale, avec l’accord de la victime.

¹¹⁸ Juliette Clavière, « Sept propositions pour lutter contre le harcèlement sexuel au Parlement », Fondation Jean Jaurès, Penser pour agir, 11 déc. 2017

S'agissant d'une éventuelle sanction disciplinaire, outre le fait qu'il n'appartient pas à la Déontologue de prendre une telle sanction, il lui semble que, à l'image de ce qui est prévu au Sénat, un rapport pourrait être remis au Président de l'Assemblée nationale à charge pour lui de déterminer s'il y a lieu de saisir le Bureau et d'engager une procédure disciplinaire.

À cet effet, à la suite des propositions formulées par son prédécesseur, M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, la Déontologue suggère de modifier la rédaction de la rédaction de l'article 6 du code de déontologie pour consacrer un principe d'exemplarité qui permettrait à l'Assemblée nationale de réagir face aux comportements de nature à nuire à l'image des députés dans leur ensemble (*cf. supra*). Cette nouvelle rédaction pourrait permettre de couvrir non seulement les faits de harcèlement, mais également les faits discriminatoires. Consciente de la difficulté, voire de l'impossibilité, de recourir à des critères objectifs pour apprécier le caractère exemplaire d'un comportement, la Déontologue estime pourtant nécessaire de permettre à l'Assemblée nationale de mettre en cause ce type de faits.

C. - Le développement de la prévention du harcèlement

Au titre des actions de prévention, la Déontologue estime nécessaire que l'Assemblée nationale se dote de plusieurs documents explicatifs ou guides comportementaux, à l'instar du Sénat, du Parlement européen ou d'institutions parlementaires étrangères¹¹⁹. Il serait souhaitable que l'Assemblée nationale édite un document présentant les lignes de conduites à tenir face à des situations susceptibles de caractériser un harcèlement et rappelle les comportements qui ne sont pas admissibles dans une relation de travail.

Il convient en outre de poursuivre les actions de sensibilisation et de formations à destination des collaborateurs, des personnels des services et des députés sur la prévention du harcèlement ou plus largement sur les droits en vigueur sur le lieu de travail. De telles formations pourraient, le cas échéant, revêtir un caractère obligatoire¹²⁰.

Ce ne sont là que des pistes qu'il conviendra d'explorer. La Déontologue se réjouit de la décision du Bureau du 7 novembre 2017 qui a prévu qu'un groupe de travail soit amené à réfléchir sur les risques psychosociaux, et en particulier le harcèlement, auxquels peuvent être soumis les députés, les collaborateurs et les personnels des services.

¹¹⁹ Cf. le document de l'Association pour la gestion des assistants des sénateurs (AGAS) intitulé « *Lignes de conduite face aux situations présumées de harcèlement au travail* ». Cf. également les « *Lignes directrices du Bureau du Parlement pour la prévention des comportements inappropriés et du harcèlement* » du Parlement finlandais et le *Code du comportement approprié des députés au Parlement européen sur le lieu de travail* qui sera annexé au règlement intérieur du Parlement européen.

¹²⁰ Dans une résolution adoptée le 29 novembre 2017, la Chambre des Représentants du Congrès des États-Unis a adopté une résolution obligeant les députés ainsi que les membres du personnel à suivre une formation sur les droits en vigueur sur le lieu de travail et les responsabilités applicables aux employés de la Chambre. Au Parlement européen, des formations sur la prévention du harcèlement à l'intention des députés sont prévues en novembre et décembre 2018.

Annexes

Annexe n° 1 :
Arrêté consolidé du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017
relatif aux frais de mandat modifié le 7 novembre 2018

Document mis en ligne le 6 décembre 2018

ARRÊTÉ du BUREAU n° 12/XV du 29 novembre 2017
relatif aux frais de mandat des députés

(modifié par l'arrêté du Bureau n° 20/XV du 24 janvier 2018 précisant les conditions de prise en charge du recours à un prestataire pour la gestion de ces frais, entré en vigueur le 2 février 2018
et par l'arrêté du Bureau n° 25/XV du 7 février 2018 créant une dotation d'hébergement pour le remboursement des dépenses de location à Paris, entré en vigueur le 7 février 2018 et applicable aux dépenses effectuées à compter du 1^{er} février 2018)
et par l'arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018 portant révision de l'arrêté 12/XV du 29 novembre 2017 sur les frais de mandat)

Préambule :

Élu pour représenter la Nation, le député participe à l'exercice de la souveraineté nationale. Son statut juridique, notamment consacré par le principe des immunités parlementaires lui assure l'indépendance et la liberté d'expression nécessaires à l'exercice de son mandat parlementaire, indissociable de son activité politique.

Mais le libre exercice du mandat de député ne saurait être garanti par sa seule indépendance juridique.

Facteur essentiel de la démocratisation des régimes politiques, les indemnités qui lui sont versées et les défraiements qui lui sont assurés garantissent au député les moyens de se consacrer, en toute indépendance, aux fonctions dont il est investi.

La définition par le Bureau du régime de prise en charge des frais de mandat des députés, en application de l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 introduit par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, n'a pas pour objet d'entraver ni d'amoinrir la liberté des députés d'exercer leur mandat en toute indépendance.

Elle a pour objectif, en listant les frais éligibles et en instaurant des mécanismes de justification et de contrôle de la dépense des députés, de participer à la restauration de la confiance entre les citoyens et leurs élus.

Les dispositions introduites par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 définissent ainsi la mission impartie au Bureau :

« Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, définit le régime de prise en charge des frais de mandat et arrête la liste des frais éligibles.

Les députés et sénateurs sont défrayés sous la forme d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur présentation de justificatifs ou du versement d'une avance par l'assemblée dont ils sont membres, dans la limite des plafonds déterminés par le bureau.

Le bureau de chaque assemblée détermine également les modalités selon lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire contrôle que les dépenses donnant lieu aux prises en charge directe, remboursements et avances mentionnés au deuxième alinéa correspondent à des frais de mandat.

Les décisions prises pour définir le régime de prise en charge mentionné au premier alinéa et organiser le contrôle mentionné au troisième alinéa font l'objet d'une publication selon les modalités déterminées par le bureau ».

C'est dans le cadre de la mise en œuvre de ces dispositions que

LE BUREAU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Vu les articles 4 *sexies* et 7 de l'ordonnance n° 58-11000 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,

Vu les articles 14 à 17 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu l'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale,

Vu le Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale, notamment le titre III de sa troisième partie relative aux charges parlementaires,

Vu les avis émis par Mme Agnès Roblot-Troizier, déontologue de l'Assemblée nationale, le 28 novembre 2017, le 6 février 2018 et le 29 octobre 2018

Vu les délibérations du Bureau de l'Assemblée nationale des 8 et 29 novembre 2017, 24 janvier 2018, 7 février 2018 et 7 novembre 2018,

Sur rapport du Collège des Questeurs,

ARRÊTE :

Article premier - Liste des frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale

A- Principes généraux

Les frais de mandat doivent, pour chaque député, être en lien direct non seulement avec sa qualité mais aussi avec l'exercice de son mandat parlementaire et de son indissociable activité politique.

Chaque député représente la Nation tout entière et doit pouvoir, à ce titre et sous ce mandat, se rendre à tout moment, à tout endroit du territoire national et à l'étranger.

La prise en charge des frais de mandat par l'Assemblée nationale ne peut en aucun cas poursuivre pour objectif l'augmentation du patrimoine personnel du député, de ses proches ou de ses collaborateurs.

Les frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale doivent avoir un caractère raisonnable.

Certaines dépenses peuvent avoir un caractère mixte, relevant partiellement d'un usage privé ou professionnel et partiellement de l'exercice du mandat. Dans ce cas, les députés déterminent la part de leurs dépenses se rattachant à l'exercice de leur mandat ou de leur activité politique.

L'objectif général poursuivi par l'établissement de cette liste de frais éligibles est, dans le souci impérieux de contrôler l'utilisation des deniers publics, de distinguer les frais liés au mandat parlementaire et à l'activité politique des députés de ceux qui ne le sont pas.

La liste des frais de mandat est revue par le Bureau, sur proposition des Questeurs et après avis du déontologue de l'Assemblée nationale, autant que nécessaire et au plus tard un an après son adoption par le Bureau.

B- Dépenses insusceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat

Sont insusceptibles d'être pris en charge au titre des frais de mandat :

a) Respect de la législation relative au financement de la vie politique et des campagnes électorales

- Les prêts, dons ou cotisations à des partis politiques déclarés auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ou faisant partie du périmètre d'un parti politique.
- Les prêts, dons en nature, biens et prestations fournis à un candidat à une élection politique.

b) Dépenses déclarées au titre de l'impôt sur le revenu et sanctions

- Toute dépense déclarée au titre de l'impôt sur le revenu déduite du revenu imposable.
- Les amendes, sanctions administratives, pénalités ou redevances dues en raison d'un comportement fautif du député¹²¹.

c) Dépenses liées à une activité dépourvue de lien direct avec le mandat parlementaire ou l'activité politique

- Les dépenses personnelles.
- Les dépenses se rapportant à une activité professionnelle.
- Les dépenses se rapportant à l'exercice de tout mandat autre que parlementaire, notamment un mandat local.
- Les dépenses se rapportant à une activité bénévole et les dépenses occasionnées par des travaux, réunions, évènements ou fonctions en tant que membre ou responsable de groupements ou d'associations lorsqu'elles sont dépourvues de lien direct avec l'exercice du mandat.
- Le financement d'un parti politique.

d) Dépenses pouvant avoir pour effet l'augmentation du patrimoine personnel du député, de ses proches ou de ses collaborateurs

- L'achat d'un bien immobilier.
- La location d'un bien immobilier dont le député, son conjoint, ses ascendants ou descendants sont propriétaires.
- L'achat d'un véhicule dans l'année précédant la date fixée pour le terme de la législature.
- Les « gros travaux » au sens des dispositions du Code civil réalisés dans la permanence parlementaire dont le député est propriétaire.

¹²¹ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau du 7 novembre 2018 portant révision de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés.

C- Dépenses pouvant être remboursées, réglées directement par l'Assemblée nationale et faire l'objet d'avances

Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, les plafonds, forfaits et avances peuvent faire l'objet d'une compensation et les dépassements peuvent s'imputer sur les avances consenties au titre des frais de mandat.

1- Locaux à usage de bureau, équipements et fournitures associés

1.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, sont gratuitement mis à la disposition du député, dans l'enceinte des bâtiments de l'Assemblée nationale, au moins un bureau meublé et équipé, ainsi que des salles de réunion.

Les frais liés à la mise à disposition de ces locaux et équipements, à leur installation, à leur entretien, sont pris en charge directement par l'Assemblée nationale.

Sont en outre fournis gratuitement aux députés dans les conditions et les limites définies par le Collège des Questeurs :

- les fournitures de bureau utilisées par le député dans son bureau à l'Assemblée,
- les enveloppes portant le code datamatrix permettant l'identification du député, les papiers bristol ou papier à lettre, les cartouches d'imprimantes, les tirages de documents parlementaires, la reprographie de documents réalisée à l'Assemblée nationale, l'affranchissement du courrier au Palais-Bourbon, l'utilisation des postes téléphoniques fixes installés dans les bureaux des députés à l'Assemblée,
- pour les députés exerçant des fonctions particulières à l'Assemblée nationale, le papier à lettre au nom du député et les cartes de visite.

Font l'objet d'un remboursement sur justificatif, dans les conditions et limites définies par le Collège des Questeurs, les achats de fournitures de bureau et de papeterie réalisés par les députés représentant les Français établis hors de France, auprès de fournisseurs situés hors du territoire national.

Il en est de même des frais non couverts par l'assurance de réparation des dommages affectant la permanence résultant d'actes de vandalisme.

1.2. Frais de mandat imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat :

- La location d'une ou plusieurs permanences dans la circonscription qui peuvent être à titre exceptionnel, avec l'accord des Questeurs après avis du déontologue, situées en dehors de la circonscription¹²².

Les frais pris en compte sont constitués du loyer, des taxes et impôts afférents à l'occupation du local, des frais d'assurances, des dépenses d'eau et d'électricité, de chauffage, de télécommunications, ainsi que des frais d'installation, des réparations locatives et des éventuels frais d'agence. En cas de cessation du mandat, l'Assemblée nationale ne prend en charge ces dépenses que dans la limite d'une période maximale de trois mois suivant la fin du mandat.

- L'achat de fournitures et d'équipements de bureau et d'équipements électroménagers pour chaque permanence ainsi que de produits d'entretien.
- L'achat d'équipements ou de prestations informatiques en complément des frais remboursés sur justificatifs.¹²³
- Les frais de déménagement de la permanence, au cours d'une législature.
- Les aménagements nécessités par des mesures de sécurité ou les travaux d'adaptation nécessités par la destination du local et les frais consécutifs de remise en état mis à la charge du député occupant en application du contrat de location.
- Les aménagements incombant au propriétaire mais que celui-ci refuse de payer notamment en matière d'accessibilité des locaux.
- La location ponctuelle de salles de réunion, dès lors que la dépense ne peut être assimilée à une dépense électorale au titre de la législation sur le financement des campagnes électorales, ni comme un don à un parti politique au titre de la législation sur le financement des partis politiques. Peuvent être pris en charge les frais de location et d'assurance, ainsi que les charges liées au recours à un personnel d'accueil ou de sécurité.
- Les frais restant, le cas échéant, à la charge du député ayant été autorisé à occuper une salle de réunion à l'Assemblée nationale pour organiser un colloque ou une manifestation liée à l'exercice de son mandat parlementaire ou à des activités politiques.

¹²² Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau du 7 novembre 2018 dont l'article 2 précise que « *les dispositions introduites à l'article 1^{er} C.1.2 de l'arrêté du Bureau n°12/XV du 29 novembre 2017 sont applicables aux permanences louées à compter du 1^{er} janvier 2018.* »

¹²³ Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau du 7 novembre 2018 portant révision de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés.

2- Déplacements

2.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs et dans la mesure où ils sont en lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire ou de l'activité politique du député, les frais de transports suivants sont pris en charge directement par l'Assemblée nationale, certaines dépenses pouvant faire l'objet d'un remboursement sur justificatifs :

- Les transports ferroviaires sur l'ensemble du réseau en France ;
- Les transports aériens entre Paris et la circonscription, hors circonscription et dans le cadre de missions ;
- Les transports en commun dans l'agglomération parisienne ;
- Les transports et l'hébergement des députés représentant les Français établis hors de France dans leur circonscription et entre leur circonscription et Paris ;
- Certains frais de péage notamment dans le département d'élection ;
- Les frais de taxis, de moto-taxis ou de voitures de transport avec chauffeur (VTC) ainsi que les dépenses de vélo-partage et d'auto-partage ;
- Certains passages ferroviaires ou aériens des collaborateurs salariés entre Paris et la circonscription.

Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, les frais de voiture engagés par les députés qui renoncent à la carte de libre circulation SNCF sont pris en charge sur la base d'un forfait annuel.

2.2. Frais de mandat imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat :

- Tout autre frais de transport lié à l'exercice du mandat du député, les frais de déplacement de ses collaborateurs salariés ou bénévoles, de ses stagiaires ou du suppléant du député lorsqu'il représente celui-ci, pour des activités liées à l'exercice du mandat parlementaire ou à l'activité politique du député.¹²⁴

- L'achat d'un véhicule et la prise en charge des frais réels liés à son utilisation (carburants, entretien, réparation, assurances, frais de stationnement et de péages).

- La location d'un véhicule, éventuellement avec option d'achat et la prise en charge des frais réels liés à son utilisation (carburants, entretien, réparation, assurances, frais de stationnement et de péages).

- L'usage d'un véhicule personnel dont l'achat n'est pas financé sur l'avance mensuelle de frais de mandat et la prise en charge des frais liés à son utilisation (carburants, entretien, réparation, assurances), sous forme d'indemnités kilométriques selon le barème établi par l'administration fiscale ainsi que les frais de stationnement et de péage en complément des frais remboursés sur justificatif.⁽¹⁾

¹²⁴ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau du 7 novembre 2018 portant révision de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés.

- L'usage d'un véhicule prêté par une personne physique et la prise en charge des frais réels liés à son utilisation (carburants, entretien, réparation, assurances, frais de stationnement et de péages)

- Dans tous les cas, si le véhicule est également utilisé à des fins personnelles ou professionnelles, l'Assemblée nationale ne prend en charge que la part des frais se rattachant à l'usage du véhicule justifié par l'exercice du mandat ou de son activité politique.

3- Hébergement et repas

3.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale fournit gratuitement en application des décisions de répartition prises par les groupes politiques, dans l'enceinte de ses bâtiments, dans la limite des places disponibles, à certains députés des bureaux pourvus des commodités nécessaires pour leur permettre d'y séjourner.

Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, les chambres de la Résidence hôtelière installée dans les bâtiments de l'Assemblée nationale sont mises à la disposition des députés et les frais de nuitée dans des hôtels parisiens sont remboursés par l'Assemblée nationale sur justificatifs dans la limite d'un plafond.¹²⁵

Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, pour les députés qui ne disposent pas d'un bureau pourvu des commodités nécessaires pour permettre d'y séjourner et qui renoncent à la prise en charge ou au remboursement des frais de nuitée à la Résidence hôtelière ou dans des hôtels parisiens, peuvent faire l'objet d'un remboursement sur justificatifs, dans la limite d'un plafond mensuel de 900 € les dépenses d'hébergement suivantes :⁽¹²⁶⁾

- La location d'un pied-à-terre à Paris ou dans une commune de la petite couronne (loyer, dépenses d'eau, d'électricité et de chauffage, frais d'agence, taxes et impôts afférents à l'occupation du local, frais d'assurances, à l'exclusion des frais d'aménagement tels que les dépenses de mobilier, d'équipement électroménager ou l'achat du linge de maison...). Le remboursement est exclu si le logement constitue la résidence principale du député, si le député, son conjoint, ses ascendants ou descendants en sont propriétaires ou si le logement est sous-loué ou mis à la disposition de tiers. Si le logement est occupé simultanément par plusieurs personnes, seule la part des dépenses qui est imputable au député peut faire l'objet d'un remboursement.⁽¹²⁷⁾

- L'hébergement en location de courte durée à Paris ou dans une commune de la petite couronne.⁽¹⁾

- Les frais de parking liés au logement loué.⁽¹⁾

¹²⁵ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 25/XV du 7 février 2018.

⁽¹²⁶⁾ Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 25/XV du 7 février 2018, applicable aux dépenses effectuées à compter du 1^{er} février 2018 et modifié par l'arrêté du Bureau du 7 novembre 2018 portant révision de l'arrêté n°12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés

⁽¹²⁷⁾ Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 25/XV du 7 février 2018 et modifié par l'arrêté du Bureau du 7 novembre 2018.

Les frais d'hébergement et de repas des députés effectuant des déplacements sur décision des organes de l'Assemblée nationale sont également pris en charge par celle-ci.

Des restaurants payants sont par ailleurs ouverts aux députés dans l'enceinte de l'Assemblée nationale. Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, les frais de repas engagés par les députés exerçant certaines fonctions au sein de l'Assemblée nationale sont directement pris en charge ou remboursés sur justificatifs par l'Assemblée nationale.

3.2. Frais de mandat imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat :

- La location d'un pied-à-terre à Paris ou dans une commune de la petite couronne (loyer, dépenses d'eau, d'électricité, de chauffage et de télécommunications¹²⁸, frais d'agence, dépôt de garantie, taxes et impôts afférents à l'occupation du local, frais d'assurances, à l'exclusion des frais d'aménagement tels que les dépenses de mobilier, d'équipement électroménager ou l'achat du linge de maison...), en complément des frais remboursés sur justificatif.⁽²⁾
- Si le député, son conjoint, ses ascendants ou descendants sont propriétaires du pied-à-terre, les taxes et impôts qui seraient à la charge d'un locataire, les frais d'assurances, les dépenses d'eau et d'électricité, de chauffage, de télécommunications, ainsi que les dépenses de travaux habituellement laissés à la charge du locataire.
- Les frais de parking liés à ce logement, en complément des frais remboursés sur justificatifs⁽²⁾.
- L'hébergement dans un hôtel ou en location de courte durée, en complément des frais remboursés sur justificatif.
- Les repas pris par le député et, le cas échéant ses invités, ses collaborateurs salariés ou bénévoles, ses stagiaires, dans le cadre de l'exercice de son mandat ou de son activité politique.¹²⁹
- Les frais d'hôtel et de location temporaire et de repas occasionnés par un déplacement effectué dans le cadre du mandat du député, par ses collaborateurs salariés ou bénévoles, ses stagiaires ou le suppléant du député lorsqu'il représente celui-ci.⁽¹⁾

4- Formation

4.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

Dans les conditions déterminées par le Collège des Questeurs, l'Assemblée nationale prend en charge directement ou rembourse sur justificatifs certaines formations assurées au bénéfice des députés ou de leurs collaborateurs salariés.

¹²⁸ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau du 7 novembre 2018 dont l'article 2 précise que « *Les dispositions de l'article 1^{er} C 3.2. relatives à la prise en charge des frais de télécommunication pour la location d'un pied-à-terre sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2018.* »

¹²⁹ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau du 7 novembre 2018 portant révision de l'arrêté 12/XV du 29 novembre 2017 sur les frais de mandat.

4.2. Frais de mandat imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat :

- Sous réserve de recours à des organismes de formation agréés et de la production de justificatifs attestant de la participation effective des personnes concernées à la formation, les formations dispensées au député, dès lors qu'elles ont un lien direct avec son activité parlementaire ainsi qu'à ses collaborateurs salariés, dès lors qu'elles ont été décidées ou autorisées par lui. .
- Les frais de réorientation ou de reconversion à l'issue du mandat.

5- Frais de communication et de documentation

5.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

Dans les conditions déterminées par le Collège des Questeurs, un forfait téléphonique est ouvert à chaque député, dont le montant varie selon la circonscription et peut faire l'objet d'une compensation avec d'autres forfaits ; les dépenses effectives sont prises en charge directement par l'Assemblée nationale. Dans les conditions déterminées par le Collège des Questeurs, un crédit d'équipement téléphonique et informatique est ouvert à chaque député ; les dépenses effectives sont remboursées sur justificatifs et exceptionnellement font l'objet d'une prise en charge directe.

Dans les conditions et limites déterminées par le Collège des Questeurs sont pris en charge directement par l'Assemblée nationale ou remboursés aux députés sur justificatif, les frais d'affranchissement du courrier, d'envoi de SMS et de courriels en nombre, ainsi que le portage de plis en circonscription.

Dans les limites déterminées par le Collège des Questeurs, le tirage de documents par l'atelier de reprographie de l'Assemblée nationale et le tirage de documents parlementaires sont assurés gratuitement au bénéfice des députés.

5.2. Frais de mandat imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat :

- Les dépenses associées à l'organisation d'événements,¹³⁰
- La conception technique, l'installation, la gestion et la maintenance d'un site Internet ou d'une plate-forme participative ou d'outils et moyens numériques,
- Le recours à des prestataires extérieurs en communication, réseaux sociaux, infographie, référencement, relations publiques, ressources humaines, informatique et outils numériques, en lien avec le mandat ou l'activité politique,
- Les frais de communication (téléphone, courrier, conception, impression et diffusion de documents) ne faisant pas l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs,⁽¹⁾
- Les frais de documentation (abonnements à des bases de données, presse ou publications professionnelles, achats d'ouvrages...).

¹³⁰ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau du 7 novembre 2018 portant révision de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 sur les frais de mandat.

6- Frais de réception et de représentation

6.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

Dans les conditions définies par le Collège des Questeurs, l'Assemblée nationale prend en charge directement divers frais de réception et de représentation liés aux fonctions particulières exercées par certains députés au sein de l'Assemblée nationale.

6.2. Frais de mandat imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat, dans la mesure où ils sont en lien direct avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique :

- Les frais de réception : dépenses effectuées en vue des réceptions organisées dans le cadre du mandat, frais de transport des invités, prestations de restauration,
- Les frais de représentation :
 - Frais liés à la personne : frais vestimentaires et de coiffure nécessités par le mandat,
 - Participation financière à des manifestations ou cérémonies et achat de cadeaux ou de gerbes à l'occasion de celles-ci, achat de médailles, d'insignes et d'accessoires.

7-Personnel et services

7.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

Un crédit collaborateur est financé par l'Assemblée nationale pour permettre aux députés d'employer des salariés de droit privé afin de les assister dans l'exercice de leurs fonctions. Sont également, par application du Règlement budgétaire et financier, prises en charge par l'Assemblée nationale, directement ou par remboursement sur justificatif, les « charges de nature sociale liées à l'emploi des collaborateurs » (médecine du travail, frais de gestion y compris pour un expert-comptable en gestion directe ou encore dotation titres-restaurants).

Dans les conditions définies par le Collège des Questeurs, sont remboursés, sur justificatifs, les frais de défense des députés lorsque le litige est lié à l'exercice du mandat.

7.2. Frais de mandat imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat :

- En cas de dépassement du crédit collaborateur, le surplus des rémunérations brutes, l'Assemblée nationale prenant par ailleurs en charge les cotisations patronales et les compléments non imputés sur le crédit collaborateur.
- La rémunération de stagiaires.
- L'emploi de personnels chargés du ménage de la permanence et, le cas échéant, de la sécurité du député, de la conduite du véhicule qu'il utilise ou de toute aide nécessitée par son état.

- Le recours par les députés à des personnes non salariées, notamment aux membres des professions libérales réglementées, pour des activités en lien direct avec l'exercice de leur mandat (frais d'examen des baux conclus dans le cadre de leur mandat, études de marché pour limiter le montant de leurs frais de mandat, recours à un avocat en cas de contentieux à l'exclusion des contentieux électoraux et du contentieux portant sur l'attestation fiscale de conformité, et à l'exclusion de toute assistance à l'établissement de la déclaration de patrimoine...).(131)

- Le recours à des prestations d'assistance ou de réparation d'équipements.

8- Fin de mandat

Sont éligibles au titre des frais de mandat les loyers de la permanence et du pied-à-terre parisien courant de la date de cessation du mandat jusqu'au terme d'un délai de trois mois, les taxes et impôts établis au nom de l'occupant au 1^{er} janvier de l'année considérée, les frais de déménagement de la permanence et des effets et documents personnels déposés dans le bureau mis à la disposition du député dans l'enceinte des bâtiments de l'Assemblée nationale, ainsi que les frais liés aux délais de résiliation des divers abonnements ou contrats et les rémunérations ou honoraires restant dus.

9- Divers

Sont éligibles au titre des frais de mandat, les primes d'assurance afférentes à la responsabilité civile du député pour les dommages causés par lui-même ou ses préposés dans le cadre de l'exercice de son mandat parlementaire et à sa protection juridique.

Sont éligibles les frais bancaires et financiers directement liés à la gestion des frais de mandat.

Est éligible la participation financière aux dépenses de fonctionnement d'un groupe parlementaire.

Article 2 - Modalités de prise en charge des frais de mandat

Les montants et plafonds des frais de mandat qui sont pris en charge directement par l'Assemblée nationale ou remboursés sur justificatifs sont déterminés par le Collège des Questeurs, sous réserve des dispositions du Règlement budgétaire, comptable et financier.

Les autres frais sont financés par une avance versée mensuellement, dont le montant s'élève, au 1^{er} janvier 2018, à 5 373 € et qui est revalorisé en fonction de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

L'avance est versée sur un compte bancaire ou postal spécifique, distinct de ceux sur lesquels sont versés l'indemnité parlementaire et, le cas échéant, le crédit pour la rémunération des collaborateurs ou une indemnité spéciale. Le montant de ce compte est, le cas échéant, abondé des remboursements effectués en application du premier alinéa.

⁽¹³¹⁾ Alinéa modifié par l'article premier de l'arrêté du Bureau n°20/XV du 24 janvier 2018 et par l'arrêté du Bureau du 7 novembre 2018 portant révision de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés.

Le montant de l'avance versé mensuellement est, le cas échéant, diminué des dépassements de plafonds autorisés en application du premier alinéa et des sommes directement imputées en application de l'article 56 du Règlement budgétaire, comptable et financier.

Au terme de la législature ou en cas de cessation du mandat en cours de celle-ci, dans un délai de quatre mois, le député doit indiquer au déontologue le montant du solde de l'avance perçue au cours de son mandat.

Au terme de la législature ou en cas de cessation du mandat en cours de celle-ci, le solde non consommé de l'avance est reversé à l'Assemblée nationale, dans les quatre mois suivant la fin du mandat. Le recouvrement des créances considérées est effectué selon les règles définies aux articles 76 à 79 du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale.

Article 3 - Contrôle des frais de mandat des députés

Le contrôle des frais de mandat directement pris en charge par l'Assemblée nationale ou remboursés sur justificatifs est assuré par les services de l'Assemblée nationale, sous l'autorité des Questeurs. Ces derniers ordonnent les dépenses correspondantes, conformément aux dispositions du Règlement budgétaire, comptable et financier, au vu des décisions qu'ils ont arrêtées, des mandats établis par les services et des pièces justificatives qui leur sont annexées. Après liquidation de la dépense, le déontologue de l'Assemblée nationale peut exercer tout contrôle sur la dépense et se faire communiquer, par les services de l'Assemblée nationale, toutes pièces justifiant sa prise en charge.

Le contrôle des autres frais de mandat, pris en charge au moyen de l'avance versée mensuellement aux députés dans les conditions visées par l'article 2 du présent arrêté, est exercé par le déontologue de l'Assemblée nationale.

Le contrôle exercé est effectué selon deux modalités : en fin d'exercice annuel, sur l'ensemble des comptes du député ; en cours d'exercice, à tout moment, sur des dépenses imputées par le député sur son avance de frais.

Le contrôle annuel est organisé de sorte que tout député soit contrôlé au moins une fois au cours d'une même législature, de manière aléatoire, par sondage ou échantillon d'une ampleur suffisante pour être considéré comme significatif.

Le Bureau décide des modalités selon lesquelles est constitué par tirage au sort l'échantillon des députés faisant l'objet d'un contrôle annuel.

Tout député est tenu d'enregistrer les dépenses qu'il règle selon un plan de classement normalisé, de classer l'ensemble des justificatifs y afférents selon le même plan et de conserver ceux-ci. Toutefois, dans la limite de 150 € par semaine, les paiements peuvent être imputés sur l'avance, même en l'absence de justificatifs.

Le coût du recours par un député à un expert-comptable pour tenir et vérifier le relevé de ses frais est pris en charge directement par l'Assemblée nationale, dans la limite 1 400 €TTC par an, pour l'année 2018. Ce plafond est, le cas échéant, pour les années suivantes, modifié, sur décision prise par le Collège des Questeurs. Les dépassements éventuels sont imputables sur l'avance de frais de mandat du député concerné. ⁽¹³²⁾

Tout député est tenu de transmettre au déontologue, dans un délai d'un mois après la fin de l'année civile, les relevés du compte visé au troisième alinéa de l'article 2.

Lorsque le déontologue de l'Assemblée nationale en fait la demande, le député est tenu de lui communiquer sans délai, sous forme dématérialisée, les données et pièces justificatives qu'il doit enregistrer, classer et conserver. Les députés ne sont pas tenus de fournir au déontologue des informations confidentielles couvertes par un secret protégé par la loi ou relatives à l'identité de tierces personnes.

La divulgation de tout élément issu de ces contrôles, sauf par le député lui-même, fera l'objet d'une enquête interne à l'Assemblée et le cas échéant de sanctions.

En cas de manquement constaté par le déontologue aux règles définies par le présent arrêté, le député est tenu de rembourser les dépenses indument prises en charge. Le député peut contester la décision du déontologue auprès du Bureau. La contestation est examinée par la délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député qui se prononce sur le remboursement ou fait rapport au Bureau, si elle le juge nécessaire.

Si le déontologue estime devoir faire application des dispositions de l'article 80-4 du Règlement relatif aux manquements aux règles définies dans le code de déontologie et en particulier à son article 1er 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. », il saisit la délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député qui se prononce sur la mise en œuvre de l'article 80-4 précité.

Le recouvrement des créances considérées est effectué selon les règles définies aux articles 76 à 79 du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale.

Article 4 - Modalité de publication du présent arrêté

Le présent arrêté est mis en ligne sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

⁽¹³²⁾ Alinéa complété par l'article 2 de l'arrêté du Bureau n°20/XV, dont l'article 3 précise que « *les dispositions du présent arrêté entrent en vigueur dès la publication, sur le site de l'Assemblée nationale, de l'arrêté n°12/XV du 29 novembre 2017 ainsi modifié.* ».

Article 5 - Modification du Règlement budgétaire, comptable et financier

- 1- L'intitulé de la section I du titre III du Règlement budgétaire, comptable et financier est modifié comme suit : « Frais de mandat des députés ».
- 2- L'article 56, dont l'intitulé devient « Liste, modalités de prise en charge, contrôle des frais de mandat » est rédigé comme suit :

« En application de l'article 4 *sexies* de l'ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, l'Arrêté du Bureau n° 12/XV détermine la liste, les modalités de prise en charge et de contrôle des frais de mandat des députés.

« Sont directement imputées sur l'avance mensuelle visée par l'arrêté du Bureau mentionné à l'article précédent :

- La rémunération brute des collaborateurs au-delà du crédit défini à l'article 58 et au premier alinéa de l'article 60 ainsi que certaines charges obligatoires de nature sociale ou fiscale liées à l'emploi de collaborateurs,
- Les charges de personnel visées à l'alinéa précédent lorsque la gestion du crédit pour la rémunération des collaborateurs fait l'objet d'un mandat donné par le député à un service de l'Assemblée nationale,
- Les cotisations aux groupes parlementaires,
- Les retenues liées au remboursement des prestations servies ou des prêts accordés par l'Assemblée nationale au député dans le cadre de l'exercice de son mandat. »

- 3- L'article 57, dont l'intitulé devient « Régime juridique de l'avance » est rédigé comme suit :

« Le droit à l'avance mensuelle visée par ledit arrêté est, pour chaque député, ouvert en même temps que le droit à l'indemnité parlementaire et pour la durée de son mandat.

« L'avance est incessible et insaisissable.

« Son versement est interrompu pendant le délai d'option prévu à l'article LO 152 du code électoral lorsque la nomination de membre du Conseil constitutionnel est intervenue avant le début du mandat et lorsque le député se trouve dans l'une des situations visées aux 2,3 ou 4 de l'article 43. »

Conformément à l'article 2 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV, au terme de la législature ou en cas de cessation du mandat en cours de celle-ci, le solde non consommé de l'avance est reversé à l'Assemblée nationale, dans les quatre mois suivant la fin du mandat. Le recouvrement des créances considérées est effectué selon les règles définies aux articles 76 à 79.

- 4- À l'article 61, les mots : « *indemnité représentative de frais de mandat* » sont remplacés par les mots : « *l'avance mensuelle visée par l'arrêté du Bureau mentionné à l'article 56* ».
- 5- L'article 63 est complété par les mots suivants : « *, dans le respect des dispositions de l'arrêté du Bureau visé à l'article 56* ».

Article 6 - Entrée en vigueur

Les dispositions du présent arrêté entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2018⁽¹³³⁾.

⁽¹³³⁾ Voir notes en bas de page articles 1^{er} et 3

Annexe n° 2 :
**Lettre de mission du Président de l'Assemblée nationale relative aux dispositions
du Règlement destinées à prévenir et lutter contre les conflits d'intérêts**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE - 5 FEV. 2018

Madame la Déontologue,

En ce début de législature, l'Assemblée a placé l'éthique au cœur de ses préoccupations et je tenais de nouveau à vous remercier d'avoir accepté cette fonction de Déontologue de l'Assemblée nationale, qui vous confère une responsabilité majeure pour restaurer la confiance entre les citoyens et leurs élus.

Votre rôle est amené à se renforcer avec la mise en œuvre de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Conformément à l'article 20 de cette loi, vous vous êtes ainsi prononcée sur le nouveau régime de prise en charge des frais des députés et vous aurez la délicate charge d'en assurer le contrôle.

Il convient désormais de veiller à la complète application de l'article 3 de cette loi, qui porte sur les conflits d'intérêts et qui a conduit à donner une nouvelle rédaction à l'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

En vertu de cet article, chaque assemblée est tenue, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, de déterminer des règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels peuvent se trouver des parlementaires. Elle doit également déterminer les modalités de tenue d'un registre public recensant les cas dans lesquels un parlementaire a estimé devoir ne pas participer aux travaux du Parlement en raison d'une situation de conflit d'intérêts. Il est précisé, et c'est un intérêt majeur de ce dispositif, que ce registre doit être publié par voie électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

Madame Agnès ROBLLOT-TROIZIER
Déontologue de l'Assemblée nationale

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

Je souhaite que vous examiniez si les dispositions actuellement prévues pour prévenir et lutter contre les conflits d'intérêts des députés, qui figurent dans notre Règlement et dans le code de déontologie des députés, vous paraissent suffisantes pour répondre aux nouvelles exigences de la loi ou si elles appellent des modifications ou des compléments qu'il vous appartiendra de définir. Je vous confie également la mission de proposer des modalités de tenue du registre public qui devra recenser les situations de « déports » des députés, en lien avec les services compétents.

Je ne doute pas que votre apport sur ces différents sujets sera très précieux et permettra de garantir la mise en œuvre de règles collectives claires et précises qui tiennent compte de la spécificité du mandat parlementaire.

Je vous prie de croire, Madame la Déontologue, à l'assurance de ma considération distinguée.

Bien cordialement,

François de Ruy
François de RUGY

Annexe n° 3 : **Consultations conduites par la Déontologue pour cette mission**

Liste des personnes entendues (par ordre chronologique)

Mme Mady DELVAUX, Vice-présidente de la commission des affaires juridiques, présidente du comité consultatif sur la conduite des députés, Parlement européen

Mme Ariane MIGNOLLET, Commissaire à l'éthique et à la déontologie, Assemblée nationale du Québec

Mme Agnès MAITREPIERRE, Vice-présidente du GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption, Conseil de l'Europe)

M. Denis BARANGER, Professeur de droit public, Université Paris II Panthéon-Assas

Mme Julie BENETTI, Professeur de droit public, Université Paris I Panthéon Sorbonne

Contribution du CERDP

Dans l'optique d'effectuer des comparaisons entre la France et les pratiques suivies à l'étranger, il a été décidé de demander à la Division des études européennes et du droit comparé, au sein du service des Affaires européennes de l'Assemblée nationale, d'envoyer un questionnaire relatif aux conflits d'intérêts et aux registres de déports pouvant exister au sein d'autres Parlements, principalement au sein de l'Union européenne.

Les réponses reçues grâce à l'entremise du Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) ont ainsi permis de collecter des informations auprès de la République fédérale d'Allemagne (Bundesrat), de l'Autriche (Parlement), du Royaume de Belgique (Chambre des Représentants du Parlement fédéral et Sénat), de la Croatie (Parlement), du Danemark (Parlement national ou Folketing), du Royaume d'Espagne (Congrès des Députés), de l'Estonie (Parlement), de la Grande-Bretagne (Chambre des Communes), de la République hellénique (Parlement), d'Israël (Knesset), du Monténégro (Parlement), du Royaume de Norvège (Parlement), de la République slovène (Assemblée nationale et Conseil national), du Royaume de Suède (Riksdag), de la République slovaque (Conseil national de la République), de la République portugaise (Assemblée de la République) et de la République polonaise ((Diète et Sénat).

Annexe n° 4 :
Propositions de modifications du Règlement de l'Assemblée nationale

Règlement de l'Assemblée nationale	Propositions
—	—
CHAPITRE X Travaux des commissions	CHAPITRE X Travaux des commissions
Article 42	Article 42
1 La présence des commissaires aux réunions des commissions est obligatoire.	<i>(Sans modification)</i>
2 Les noms des commissaires présents, ainsi que les noms de ceux qui se sont excusés, soit pour l'un des motifs prévus par l'ordonnance n°58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, soit en raison d'un empêchement insurmontable, ou de ceux qui ont été valablement suppléés, sont publiés au Journal officiel le lendemain de chaque réunion de commission ainsi que par voie électronique.	<i>(Sans modification)</i>
3 Au-delà de deux absences mensuelles et réserve faite des réunions de commission se tenant alors que l'Assemblée tient séance ou de la présence au même moment du député dans une autre commission permanente, chaque absence d'un commissaire à une commission convoquée, en session ordinaire, lors de la matinée réservée aux travaux des commissions en application de l'article 50, alinéa 3, donne lieu à une retenue de 25% sur le montant mensuel de son indemnité de fonction. Les questeurs sont informés des absences par les présidents des commissions permanentes. Le présent alinéa ne s'applique pas aux membres du Bureau de l'Assemblée, à l'exception des secrétaires, aux présidents des groupes, aux députés élus dans une circonscription située hors de métropole, à l'exception de ceux qui sont élus dans une circonscription située en Europe, et lorsque l'absence est justifiée par l'un des motifs mentionnés à l'article 38, alinéa 2.	<i>(Sans modification)</i>

Règlement de l'Assemblée nationale	Propositions
	<p>4 Le député inscrit sur le registre public mentionné au troisième alinéa de l'article 80-1 bis est considéré comme étant présent en commission.</p>
<p>CHAPITRE XIV Discipline, immunité et déontologie</p>	<p>CHAPITRE XIV Discipline, immunité et déontologie</p>
<p>Article 70</p>	<p>Article 70</p>
<p>1 Peut faire l'objet de peines disciplinaires tout membre de l'Assemblée :</p> <p>2 1° Qui se livre à des manifestations troublant l'ordre ou qui provoque une scène tumultueuse ;</p> <p>3 2° Qui se livre à une mise en cause personnelle, qui interpelle un autre député ou qui adresse à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces ;</p> <p>4 3° Qui a fait appel à la violence en séance publique ;</p> <p>5 4° Qui s'est rendu coupable d'outrages ou de provocations envers l'Assemblée ou son Président ;</p> <p>6 5° Qui s'est rendu coupable d'injures, de provocations ou de menaces envers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et les assemblées prévues par la Constitution ;</p> <p>7 6° Qui s'est rendu coupable d'une voie de fait dans l'enceinte de l'Assemblée ;</p> <p>8 7° À l'encontre duquel le Bureau a conclu, en application de l'article 80-4, à un manquement aux règles définies dans le code de déontologie.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p> <p>9 8° Qui a perçu une rémunération publique, une gratification ou une indemnité en méconnaissance des règles prévues à l'article 4 de l'ordonnance du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement et à l'article L.O. 145 du code électoral. »</p>

Règlement de l'Assemblée nationale	Propositions
Article 80-1	Article 80-1
<p>1 Le Bureau établit un code de déontologie définissant les obligations déontologiques s'imposant aux députés. Ce code détermine notamment les règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts, entendus comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat.</p> <p>2 Le Bureau veille au respect de ce code de déontologie et en contrôle la mise en œuvre. Il nomme à cet effet un déontologue.</p>	<p>1 Les députés exercent leur mandat au profit du seul intérêt général et en toute indépendance. Le Bureau établit un code de déontologie définissant les principes qui doivent guider leurs actions dans l'exercice de leur mandat.</p> <p>2 Les députés veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement toute situation de conflits d'intérêts dans laquelle ils se trouvent ou pourraient se trouver, après consultation, le cas échéant, du déontologue.</p> <p>3 Un conflit d'intérêts est entendu comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat. Il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes.</p>
	Article 80-1 bis
	<p>1 Lorsqu'un député estime devoir faire connaître, dans le cadre de l'exercice de son mandat, un intérêt personnel, il fait une déclaration écrite ou orale de cet intérêt qui est, le cas échéant, mentionnée au compte-rendu. Lorsqu'elle est orale, cette déclaration n'est pas décomptée du temps de l'intervention lorsque celui-ci est réglementé.</p> <p>2 Lorsqu'un député estime devoir ne pas participer à certains travaux de l'Assemblée en raison d'une situation de conflit d'intérêts, il en informe le Bureau de l'Assemblée nationale.</p> <p>3 Un registre public, tenu sous la responsabilité du Bureau, recense les cas dans lesquels un député a estimé ne pas devoir participer à certains travaux de l'Assemblée nationale en raison d'une situation de conflit d'intérêts, telle que définie au 3^{ème} alinéa de l'article 80-1.</p>

Règlement de l'Assemblée nationale	Propositions
	<p>4 Par dérogation aux dispositions des articles 42, alinéa 1, et 159, le député inscrit sur le registre public mentionné à l'alinéa précédent est considéré comme étant présent en commission ou en séance publique.</p> <p>5 Lorsqu'un député estime que l'exercice d'une fonction dans le cadre des travaux de l'Assemblée nationale est susceptible de le placer en situation de conflit d'intérêts, il s'abstient de la solliciter ou de l'accepter.</p>
	Article 80-1 ter
	<p>1 Les députés sont tenus de déclarer au déontologue :</p> <p>2– Dans un délai d'un mois suivant sa réception, tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 € dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat ;</p> <p>3– Toute acceptation d'une invitation de voyage émanant d'une personne morale ou physique, dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat. La déclaration, effectuée préalablement au voyage, doit être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités de financement.</p> <p>4 Ces déclarations sont rendues publiques sur le site de l'Assemblée nationale.</p> <p>5 Les députés qui le souhaitent peuvent consigner les dons reçus auprès du déontologue. Le Bureau de l'Assemblée nationale détermine leur affectation.</p>
Article 80-2	Article 80-2
<p>1 Le déontologue de l'Assemblée nationale est une personnalité indépendante nommée par le Bureau, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, sur proposition du Président et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition.</p> <p>2 Il exerce ses fonctions pour la durée de la législature et son mandat n'est pas renouvelable. Il ne peut en être démis qu'en cas d'incapacité ou de</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p> <p><i>(Sans modification)</i></p>

Règlement de l'Assemblée nationale	Propositions
<p>manquement à ses obligations, sur décision du Bureau prise à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, sur proposition du Président et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition.</p>	<p>3 Le Bureau définit les conditions dans lesquelles le déontologue peut demander communication, aux députés, d'un document nécessaire à l'exercice de sa mission.</p> <p>4 Le déontologue et les personnes qui l'assistent dans sa mission sont tenus au secret professionnel et ne peuvent faire état d'aucune information recueillie dans l'exercice de leurs fonctions.</p> <p>5 Le déontologue adresse au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, dans les conditions prévues à l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.</p>
Article 80-3	Article 80-3
<p>1 Le Bureau consulte le déontologue pour la détermination des règles du code de déontologie en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts.</p> <p>2 Le déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des règles définies dans le code de déontologie. Les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné.</p> <p>3 Le déontologue et les personnes qui l'assistent dans sa mission sont tenus au secret professionnel et ne peuvent faire état d'aucune information recueillie dans l'exercice de leurs fonctions.</p> <p>4 Le déontologue remet au Président et au Bureau un rapport annuel dans lequel il présente des propositions aux fins d'améliorer le respect des règles définies dans le code de déontologie et rend compte des conditions générales d'application de ces règles sans faire état d'éléments relatifs à un cas personnel. Ce rapport est rendu public.</p>	<p>1 Le déontologue est consulté sur les règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts ainsi que sur le code de déontologie des députés et le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts.</p> <p>2 Il donne également un avis sur le régime de prise en charge des frais de mandat ainsi que sur la liste des frais éligibles. Dans les conditions déterminées par le Bureau, il contrôle que les dépenses ayant fait l'objet d'un défraiement au titre de ce régime de prise en charge correspondent à des frais de mandat.</p> <p><i>(Supprimé)</i></p> <p>3 Le déontologue remet au Président et au Bureau un rapport annuel dans lequel il présente des propositions aux fins d'améliorer le respect des règles définies par le présent chapitre et dans le code de déontologie et rend compte des conditions générales d'application de ces règles sans faire état d'éléments relatifs à un cas personnel. Ce rapport est rendu public.</p>

Règlement de l'Assemblée nationale —	Propositions —
	Article 80-3 bis
	<p>1 Le déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des règles relatives au traitement et à la prévention des conflits d'intérêts ainsi que de celles définies dans le code de déontologie. Il peut également être consulté, dans les mêmes conditions, sur l'éligibilité des dépenses au titre des frais de mandat.</p> <p>2 Les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné et dans leur intégralité.</p> <p>3 Le déontologue est informé, sans délai, par le député du fait que ce dernier emploie comme collaborateur parlementaire un membre de sa famille élargie au sens du II de l'article 8 <i>quater</i> de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.</p> <p>4 Il est informé sans délai par le collaborateur parlementaire de son lien de famille avec un autre député que celui qui l'emploie ou un sénateur.</p> <p>5 Le déontologue reçoit copie des attestations adressées par l'administration fiscale aux députés conformément à l'article L.O. 136-4 du code électoral.</p>
Article 80-4	Article 80-4
<p>1 Lorsqu'il constate un manquement aux règles définies dans le code de déontologie, le déontologue en informe le député concerné ainsi que le Président. Il fait au député toutes les recommandations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses obligations. Si le député conteste avoir manqué à ses obligations ou estime ne pas devoir suivre les recommandations du déontologue, celui-ci saisit le Président, qui saisit le Bureau afin que celui-ci statue, dans les deux mois, sur ce manquement.</p> <p>2 Le Bureau peut entendre le député concerné. Cette audition est de droit à la demande du député.</p>	<p>1 Lorsqu'il constate, à la suite d'un signalement ou de sa propre initiative, un manquement aux règles définies par le présent chapitre et dans le code de déontologie, le déontologue en informe le député concerné ainsi que le Président. Il fait au député toutes les recommandations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses obligations. Si le député conteste avoir manqué à ses obligations ou estime ne pas devoir suivre les recommandations du déontologue, ce dernier saisit le Président, qui saisit le Bureau afin que celui-ci statue, dans les deux mois, sur ce manquement.</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>

Règlement de l'Assemblée nationale	Propositions
<p>3 Le Bureau, lorsqu'il conclut à l'existence d'un manquement, peut rendre publiques ses conclusions, formuler toute recommandation destinée à faire cesser ce manquement et proposer ou prononcer une peine disciplinaire dans les conditions prévues aux articles 70 à 73.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p> <p>4 Lorsque le déontologue constate, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, qu'un député emploie comme collaborateur une personne mentionnée au 3 de l'article 80-3 <i>bis</i> d'une manière qui serait susceptible de constituer un manquement aux règles du présent chapitre et du code de déontologie des députés, il peut enjoindre le député de faire cesser cette situation et peut rendre publique cette injonction.</p>
Article 80-5	Article 80-5
<p>Il est tenu un registre public des représentants d'intérêts sous l'autorité du Bureau. Le déontologue est habilité à faire toute remarque sur les informations contenues dans ce registre.</p>	<p>1 Le déontologue s'assure du respect du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, établi par le Bureau. Il peut, à cet effet, être saisi par un député, un collaborateur du Président de l'Assemblée nationale, un collaborateur d'un député ou d'un groupe parlementaire ainsi que par un agent des services de l'Assemblée nationale. Il peut se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de cette mission.</p> <p>2 Lorsque le déontologue constate un manquement au code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, il saisit le Président. Ce dernier peut adresser au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, qui peut être rendue publique, tendant au respect des obligations auxquelles il est assujéti, après l'avoir mis en état de présenter ses observations.</p> <p>3 Lorsque le déontologue constate qu'une personne mentionnée au premier alinéa a répondu favorablement à une sollicitation effectuée par un représentant d'intérêts en méconnaissance des dispositions du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, il en avise la personne concernée et, sans les rendre publiques, lui adresse ses observations.</p>

Règlement de l'Assemblée nationale <hr/>	Propositions <hr/>
TITRE IV Dispositions diverses	TITRE IV Dispositions diverses
Article 159	Article 159
<p>1 L'indemnité de fonction instituée par l'article 2 de l'ordonnance n°58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est payable mensuellement, sur sa base annuelle, compte non tenu de la durée des sessions, à tous les députés qui prennent part régulièrement aux travaux de l'Assemblée.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>2 Les députés peuvent s'excuser de ne pouvoir assister à une séance déterminée. Les demandes doivent faire l'objet d'une déclaration écrite, motivée et adressée au Président.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
	<p>3 Le député inscrit sur le registre public mentionné au troisième alinéa de l'article 80-1 bis est considéré comme étant présent en séance publique.</p>
<p>3 Compte tenu des cas où la délégation de vote a été donnée, conformément à l'ordonnance n°58-1066 du 7 novembre 1958 précitée, des votes sur les motions de censure et des excuses présentées en application de l'alinéa précédent, le fait d'avoir pris part, pendant une session, à moins des deux tiers des scrutins publics auxquels il a été procédé en application du 3° de l'article 65, ou de l'article 65-1, entraîne une retenue du tiers de l'indemnité de fonction pour une durée égale à celle de la session ; si le même député a pris part à moins de la moitié des scrutins, cette retenue est doublée.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>

Annexe n° 5 : Propositions de modifications du code de déontologie des députés

Texte du code de conduite des députés	Propositions de la Déontologue
<p>Considérant que le respect des actes du pouvoir législatif est un objectif énoncé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que selon l'article III de la Déclaration: « Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.»; que selon l'article VI : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation.» ;</p> <p>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.» ;</p> <p>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 ;</p> <p>Qu'en conséquence, les députés ont le devoir de respecter les principes énoncés dans le présent code.</p>	<p><i>(sans modification)</i></p>
<p>Article 1^{er}</p> <p>Intérêt général</p> <p>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.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Intérêt général</p> <p>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.</p>

<p align="center">Texte du code de conduite des députés</p> <p align="center">—</p>	<p align="center">Propositions de la Déontologue</p> <p align="center">—</p>
<p>Ils s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés.</p>	
<p align="center">Article 2</p> <p align="center">Indépendance</p> <p>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.</p>	<p align="center">Article 2</p> <p align="center">Indépendance</p> <p align="center"><i>(sans modification)</i></p> <p align="center">Ils s'assurent de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent.</p>
<p align="center">Article 3</p> <p align="center">Objectivité</p> <p>Les députés ne peuvent intervenir dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne.</p>	<p align="center">Article 3</p> <p align="center">Objectivité</p> <p align="center"><i>(sans modification)</i></p>
<p align="center">Article 4</p> <p align="center">Responsabilité</p> <p>Les députés doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actions aux citoyens qu'ils représentent.</p> <p>À cette fin, les députés doivent agir de manière transparente dans l'exercice de leur mandat.</p>	<p align="center">Article 4</p> <p align="center">Responsabilité</p> <p align="center"><i>(sans modification)</i></p>

<p align="center">Texte du code de conduite des députés</p> <p align="center">—</p>	<p align="center">Propositions de la Déontologue</p> <p align="center">—</p>
<p align="center">Article 5</p> <p align="center">Probité</p> <p>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.</p>	<p align="center">Article 5</p> <p align="center">Probité</p> <p>Les députés veillent à ce que les moyens et indemnités mis à leur disposition soient utilisés conformément à leur destination.</p> <p>Ils s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés.</p>
<p align="center">Article 6</p> <p align="center">Exemplarité</p> <p>Dans l'exercice de son mandat, chaque député doit se conformer aux principes énoncés dans le présent code et les promouvoir. Tout manquement au code de déontologie peut être sanctionné dans les conditions prévues à l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale.</p>	<p align="center">Article 6</p> <p align="center">Exemplarité</p> <p>Les députés prennent garde à ce que leurs actions dans l'enceinte parlementaire comme en dehors ne portent pas atteinte à l'image de la Représentation nationale.</p>

<p align="center">Texte du code de conduite des députés</p> <p align="center">—</p>	<p align="center">Propositions de la Déontologue</p> <p align="center">—</p>
<p align="center">Article 7</p> <p align="center">Obligations déclaratives</p> <p>1°) Déclarations de dons et avantages : les députés doivent déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié en lien avec leur mandat.</p> <p>2°) Déclarations de voyage à l'invitation de tiers : les députés doivent déclarer au déontologue de l'Assemblée nationale toute acceptation d'une invitation de voyage émanant d'une personne morale ou physique. La déclaration, effectuée préalablement au voyage, doit être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités de financement.</p> <p>3°) Déclarations afférentes à l'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat : ainsi qu'il est dit à l'article 32 bis de l'Instruction générale du Bureau, le député adresse au Bureau, avant le 31 janvier suivant chaque année civile de mandat, une déclaration sur l'honneur attestant qu'il a utilisé l'indemnité représentative de frais de mandat, au cours de ladite année, conformément aux règles définies par le Bureau. Le Président peut, après avis du Bureau, saisir le déontologue de l'Assemblée nationale d'une demande d'éclaircissements concernant l'utilisation par un député de son indemnité représentative de frais de mandat, avec pour mission de lui en faire rapport. Saisi par le Président, le Bureau statue sur la situation du député au vu de ce rapport et prend les mesures appropriées.</p>	<p align="center"><i>(Supprimé)</i></p>

<p align="center">Texte du code de conduite des députés</p> <p align="center">—</p>	<p align="center">Propositions de la Déontologue</p> <p align="center">—</p>
<p align="center">Article 8</p> <p align="center">Respect du code de déontologie</p> <p>Ainsi qu'il est dit à l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, le déontologue de l'Assemblée nationale peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des principes énoncés dans le code de déontologie. Les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné.</p> <p>Le déontologue peut également être saisi par tout fonctionnaire des services de l'Assemblée nationale ou collaborateur parlementaire qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur une question d'ordre déontologique en lien avec ses fonctions. Les demandes de consultation et les avis sont confidentiels.</p>	<p align="center">Article 8</p> <p align="center">Respect du code de déontologie</p> <p>Ainsi qu'il est dit à l'article 80-3 bis du Règlement de l'Assemblée nationale, le déontologue de l'Assemblée nationale peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des principes énoncés dans le code de déontologie. Les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné.</p> <p>Le déontologue peut également être saisi par tout fonctionnaire ou contractuel des services de l'Assemblée nationale ou collaborateur parlementaire qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur une question d'ordre déontologique en lien avec ses fonctions. Les demandes de consultation et les avis sont confidentiels.</p> <p>Tout manquement au code de déontologie peut être sanctionné dans les conditions prévues à l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale.</p>

Annexe n° 6 :
Lettre de mission du Président de l'Assemblée nationale relative au code de déontologie applicable aux collaborateurs de députés

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 12 MARS 2018

Madame la Déontologue,

Comme vous le savez, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé, le 24 janvier dernier, de l'élaboration d'un code de déontologie à destination des collaborateurs parlementaires. En effet, ces derniers sont soumis à des contraintes et à des obligations spécifiques, qui ne sont actuellement pas codifiées.

C'est pourquoi le groupe de travail consacré aux collaborateurs parlementaires et aux conditions de travail à l'Assemblée nationale a recommandé, dans sa proposition n° 6, qu'un code de déontologie des collaborateurs parlementaires soit rédigé.

Certains de vos prédécesseurs s'étaient penchés sur la situation des collaborateurs, permettant d'analyser les questions déontologiques que ces derniers peuvent rencontrer. Par ailleurs, vous pouvez d'ores et déjà être saisie par les collaborateurs parlementaires des questions d'ordre déontologique qu'ils pourraient rencontrer. C'est pourquoi, dans sa décision du 24 janvier 2018, le Bureau a décidé de vous confier la responsabilité d'élaborer un projet de code. Il vous sera notamment possible, dans ce cadre, de prendre l'attache des organisations de collaborateurs et, plus largement, l'ensemble des contacts qui vous paraîtront nécessaires.

Afin que ce code, qui doit être adopté par le Bureau de notre assemblée, puisse entrer en vigueur au début de la prochaine session ordinaire, je souhaiterais que vous puissiez me faire parvenir votre projet pour le début du mois de juin 2018.

Je vous prie de croire, Madame la Déontologue, à l'assurance de ma considération distinguée.

Bien à vous,



François de RUGY

Madame Agnès ROBLOT-TROIZIER
Déontologue de l'Assemblée nationale

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

Annexe n° 7 :
**Liste des personnes entendues pour la mission relative au code de
déontologie des collaborateurs de députés**
(par ordre chronologique)

- M. Michel LARIVE, député, président du groupe de travail sur le statut des collaborateurs parlementaires
- Mme Jacqueline MAQUET, députée, rapporteure du groupe de travail sur le statut des collaborateurs parlementaires
- Mme Anne-Laure BLIN, présidente de l'association française des collaborateurs parlementaires
- Mme Mélody MOCK, membre du bureau de l'association française des collaborateurs parlementaires
- M. Thiébaud GRUDLER, vice-président de l'association des collaborateurs démocrates
- Mme Lova RAJAOARINELINA, membre du bureau de l'association des collaborateurs démocrates
- M. Emmanuel LARSONNEUR, secrétaire général de la section CGT-CP
- M. Mickaël LEVY, co-secrétaire général de la section SNCP-FO
- Mme Trixie MEYSONNIER, co-secrétaire général de la section SNCP-FO
- M. Brayen SOORANNA, secrétaire de la section CFDT
- M. Gonzague de CHANTÉRAC, délégué CFTC-Parlement
- Mme Astrid MORNE, secrétaire général adjointe USCP-UNSA
- Mme Marianne DARMON, co-présidente du cercle des collaborateurs et attachés parlementaires
- M. Arthur MOREAU, co-secrétaire général Solidaires-Assemblée nationale
- Mme Laurence de SAINT-SERNIN, co-secrétaire générale Solidaires-Assemblée nationale
- Mme Élisabeth MORIN-CHARTIER, Questeure du Parlement européen
- M. Lorenzo MANELLI, DG finance du Parlement européen, Direction des droits sociaux et financiers des députés
- M. Freddy DREXLER, Jurisconsulte du Parlement européen, Service juridique
- Mme Ariane MIGNOLET, commissaire à l'éthique à l'Assemblée nationale du Québec
- Mme Lucie LONCLE-DUDA, présidente de l'association des collaborateurs progressistes
- M. Thomas BOBTCHIEFF, chef de la division de la gestion financière parlementaire, service de la gestion financière et sociale
- Mme Cécile MAURICE, conseillère, chargée de mission, service de la gestion financière et sociale
- Mme Émilie CHALAS, députée, présidente de l'association des députés-employeurs
- M. Frank RIESTER, député, co-président du groupe UDI, Agir et Indépendants
- M. Richard FERRAND, député, président du groupe La République en Marche
- M. André CHASSAIGNE, député, président du groupe de la Gauche démocrate et républicaine
- M. Marc FESNEAU, député, président du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés
- M. Arnaud MARTINON, professeur de droit, université Paris II Panthéon Assas
- M. Jean-François CÉSARO, professeur de droit, université Paris II Panthéon Assas
- M. Jean-Luc MÉLENCHON, député, président du groupe La France insoumise
- M. Christian JACOB, député, président du groupe Les Républicains
- M. Jean-Henri PYRONNET, sous-directeur des relations individuelles et collectives du travail, ministère du travail

Annexe n° 8 : **Projet de code de déontologie des collaborateurs de députés**

Préambule

En vertu de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les députés peuvent employer, sous contrat de droit privé, des collaborateurs qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les employeurs directs. Ils bénéficient, à cet effet, d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs. L'ordonnance précise que le Bureau de l'Assemblée nationale définit les conditions d'emploi des collaborateurs.

Ladite ordonnance dispose également que les députés veillent à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflits d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels ils se trouvent ou pourraient se trouver. Elle énonce, à cette fin, un certain nombre d'obligations applicables aux députés et à leurs collaborateurs.

Ainsi, les députés ne peuvent employer, en tant que collaborateur, un membre de leur famille proche. Ils informent sans délai le Bureau et le Déontologue de l'Assemblée nationale de l'emploi, en tant que collaborateur, d'un membre de leur famille élargie. Enfin, le collaborateur qui a un lien avec un autre député ou un sénateur est tenu d'en informer sans délai le député qui l'emploie, le Bureau et le Déontologue de l'Assemblée nationale.

La loi prévoit également que :

- les députés doivent indiquer dans leur déclaration d'intérêts et d'activités les noms de leurs collaborateurs parlementaires ainsi que les autres activités professionnelles que ces derniers déclarent (art. L.O. 135-1 du code électoral) ;
- les collaborateurs des députés ne peuvent être rémunérés par un représentant d'intérêts (art. 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique).

Par ailleurs, dès qu'ils en sont informés, les députés avisent le Bureau des fonctions exercées par leurs collaborateurs au sein d'un parti ou d'un groupement politique, de même que des activités que ces derniers exercent au profit de représentants d'intérêts.

Enfin, en vertu de l'article 8 du code de déontologie des députés, les collaborateurs parlementaires qui le souhaitent peuvent consulter, pour leur cas personnel, le Déontologue de l'Assemblée nationale sur toute question d'ordre déontologique en lien avec leurs fonctions.

Sans préjudice des textes législatifs ou des dispositions contractuelles par ailleurs applicables, le présent code de déontologie rappelle les principes qui doivent orienter la conduite des collaborateurs parlementaires dans leur travail auprès des députés en vue de prévenir les risques de conflits d'intérêts, d'éviter le détournement des facilités d'accès à l'Assemblée nationale et d'assurer une parfaite transparence dans l'utilisation du crédit collaborateur, mis à disposition des députés pour l'exercice de leur mandat.

Ces principes ne dispensent pas de respecter les dispositions du code du travail en matière de rupture des contrats.

Article 1^{er}

Cumul d'activités

Le collaborateur parlementaire déclare au député qui l'emploie les autres activités professionnelles qu'il exerce.

Pour l'application de l'article L.O. 135-1 du code électoral, toute modification dans l'exercice de telles activités professionnelles est signalée au député-employeur dans le mois suivant cette modification afin que ce dernier puisse mettre à jour sa déclaration d'intérêts et d'activités, déposée auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Article 2

Risque de conflit d'intérêts

Le collaborateur parlementaire qui, parallèlement à l'exercice de ses fonctions auprès du député, exerce une autre activité professionnelle, veille à ne pas se placer en situation de conflit entre ses fonctions auprès du député et un intérêt personnel d'ordre matériel.

En cas de conflit d'intérêts, il en informe dans les meilleurs délais le député qui l'emploie.

À chaque fois qu'il l'estime nécessaire, et en accord avec le député-employeur, il mentionne aux interlocuteurs rencontrés dans le cadre de ses fonctions les autres activités qu'il exerce.

Article 3

Dons, avantages et voyages à l'invitation de tiers

Le collaborateur parlementaire ne peut solliciter ou recevoir un avantage en échange d'une intervention dans l'exercice de ses fonctions auprès du député qui l'emploie.

Lorsqu'un don, un avantage ou une invitation à un événement sportif ou culturel ou à un voyage donne un motif raisonnable de penser que son indépendance de jugement, dans l'exercice de ses fonctions, ou que son intégrité ou celle du député qui l'emploie sont compromises, le collaborateur s'abstient de l'accepter.

Il informe le député qui l'emploie de tout don, avantage, invitation à un événement sportif ou culturel ou à un voyage dont il a bénéficié dans l'exercice de ses fonctions auprès de celui-ci. Lorsqu'un don, un avantage ou une invitation est d'une valeur supérieure à 150 euros, le député-employeur le déclare au Déontologue de l'Assemblée nationale.

Article 4

Usage des informations obtenues dans le cadre des fonctions

Le collaborateur parlementaire ne peut utiliser les informations qu'il obtient à l'occasion de l'exercice de ses fonctions à des fins personnelles.

Article 5

Utilisation des moyens mis à disposition par l'Assemblée nationale

Le collaborateur parlementaire s'abstient d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir ses intérêts privés.

Il ne peut se prévaloir de ses fonctions, ni de son accès à l'enceinte de l'Assemblée nationale, pour obtenir un avantage quelconque.

Article 6

Principe de non-substitution

Le collaborateur parlementaire ne peut pas se substituer au député qui l'emploie pour les actes liés à l'exercice du mandat ou au statut personnel du député.

Toutefois, dans le respect des dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale et de l'Instruction générale du Bureau et à la demande expresse du député qui l'emploie, il peut assister à des réunions ou des manifestations. Il veille alors à indiquer clairement à ses interlocuteurs la fonction qu'il occupe auprès du député afin d'éviter tout risque de confusion.

Article 7

Consultation du Déontologue

Le collaborateur parlementaire ou le député qui l'emploie peut consulter le Déontologue de l'Assemblée nationale sur les principes du présent code. Les demandes de consultation et les avis sont confidentiels.

Annexe n° 9 : Propositions de modification du contrat de travail type et du livret d'accueil

1) Proposition d'adaptation du contrat type de travail des collaborateurs de députés¹³⁴

ARTICLE 5 : OBLIGATIONS LIÉES À LA NATURE DU CONTRAT

Le salarié s'engage à apporter une collaboration loyale au député-employeur.

Le salarié est tenu à une obligation de discrétion sur les informations dont il a connaissance en raison de ses fonctions et s'engage en conséquence à ne pas les divulguer, ni à les utiliser à des fins personnelles. Cette obligation est imposée aussi bien pendant la durée du contrat qu'à l'expiration de celui-ci.

Le contrat ayant pour objet la collaboration à l'action menée par le député-employeur dans le cadre de son mandat, le salarié s'engage à s'abstenir de toute prise de position personnelle de nature à gêner l'action du député-employeur, en particulier au regard de son indépendance, de sa réputation ou du libre exercice de ses activités politiques.

Il doit aviser par écrit le député-employeur de l'exercice d'autres activités rémunérées et de leur durée et s'engage à respecter les dispositions de l'article L. 8261-1 du code du travail relatives au respect de la durée maximale du travail.

Au titre de l'obligation de loyauté, il veille notamment :

- Lorsqu'il exerce une autre activité professionnelle, à ne pas se placer en situation de conflit entre ses fonctions et un intérêt personnel d'ordre matériel. En cas de conflit d'intérêts, il en informe le député-employeur dans les meilleurs délais. À chaque fois qu'il l'estime nécessaire et en accord avec le député-employeur, il mentionne aux interlocuteurs rencontrés dans le cadre de ses fonctions, les autres activités professionnelles qu'il exerce ;
- À ne pas solliciter ou recevoir un avantage en échange d'une intervention dans l'exercice de ses fonctions auprès du député-employeur ;
- À s'abstenir d'accepter tout don, avantage ou invitation à un événement sportif ou culturel ou à un voyage lorsqu'il a un motif raisonnable de penser que son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions, ou son intégrité ou celle du député-employeur sont compromises ;
- À informer le député-employeur de tout don, avantage, invitation à un événement sportif ou culturel ou à un voyage dont il a bénéficié dans l'exercice de ses fonctions auprès de celui-ci. Le député-employeur peut être conduit à déclarer un don, un avantage ou une invitation au Déontologue de l'Assemblée nationale dans les conditions définies par le Bureau de l'Assemblée nationale.

¹³⁴ Mes propositions d'adaptation du contrat figurent en caractère bleu.

2) Proposition complémentaire de modification du livret d'accueil

Rappel des dispositions légales et réglementaires en vigueur

En vertu de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les députés peuvent employer, sous contrat de droit privé, des collaborateurs qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les employeurs directs. Ils bénéficient, à cet effet, d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs. L'ordonnance précise que le Bureau de l'Assemblée nationale définit les conditions d'emploi des collaborateurs.

Ladite ordonnance dispose également que les députés veillent à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflits d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels ils se trouvent ou pourraient se trouver. Elle énonce, à cette fin, un certain nombre d'obligations applicables aux députés et à leurs collaborateurs.

Ainsi, les députés ne peuvent employer, en tant que collaborateur, un membre de leur famille proche. Ils informent sans délai le Bureau et le Déontologue de l'Assemblée nationale de l'emploi, en tant que collaborateur, d'un membre de leur famille élargie. Enfin, le collaborateur qui a un lien avec un autre député ou un sénateur est tenu d'en informer sans délai le député qui l'emploie, le Bureau et le Déontologue de l'Assemblée nationale.

La loi prévoit également que :

- les députés doivent indiquer dans leur déclaration d'intérêts et d'activités les noms de leurs collaborateurs parlementaires ainsi que les autres activités professionnelles que ces derniers déclarent (art. L.O. 135-1 du code électoral) ;
- les collaborateurs des députés ne peuvent être rémunérés par un représentant d'intérêts (art. 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique).

Par ailleurs, dès qu'ils en sont informés, les députés avisent le Bureau des fonctions exercées par leurs collaborateurs au sein d'un parti ou d'un groupement politique, de même que des activités que ces derniers exercent au profit de représentants d'intérêts.

Enfin, en vertu de l'article 8 du code de déontologie des députés, les collaborateurs parlementaires qui le souhaitent peuvent consulter, pour leur cas personnel, le Déontologue de l'Assemblée nationale sur toute question d'ordre déontologique en lien avec leurs fonctions.

Sans préjudice des textes législatifs ou des dispositions contractuelles par ailleurs applicables, les principes suivants orientent la conduite des collaborateurs parlementaires dans leur travail auprès des députés en vue de prévenir les risques de conflits d'intérêts, d'éviter le détournement des facilités d'accès à l'Assemblée nationale et d'assurer une parfaite transparence dans l'utilisation du crédit collaborateur, mis à disposition des députés pour l'exercice de leur mandat.

Ces principes ne dispensent pas de respecter les dispositions du code du travail en matière de rupture des contrats.

Utilisation des moyens mis à disposition par l'Assemblée nationale

Le collaborateur parlementaire s'abstient d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir ses intérêts privés.

Il ne peut se prévaloir de ses fonctions auprès du député-employeur, ni de son accès à l'enceinte de l'Assemblée nationale, pour obtenir un avantage quelconque.

Principe de non-substitution

Le collaborateur parlementaire ne peut pas se substituer au député qui l'emploie pour les actes liés à l'exercice du mandat ou au statut personnel du député.

Toutefois, dans le respect des dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale et de l'Instruction générale du Bureau et à la demande expresse du député qui l'emploie, il peut assister à des réunions ou des manifestations. Il veille alors à indiquer clairement à ses interlocuteurs la fonction qu'il occupe auprès du député afin d'éviter tout risque de confusion.

Consultation du Déontologue

Le collaborateur parlementaire ou le député qui l'emploie peut consulter le Déontologue de l'Assemblée nationale sur ces principes. Les demandes de consultation et les avis sont confidentiels.

Annexe n° 10 : Projet de résolution sur l'éthique et la déontologie parlementaire dans l'espace francophone



SESSION DE L'APF

Résolution sur l'éthique et la déontologie parlementaires dans l'espace francophone

Québec (Québec) | 7-10 juillet 2018

L'Assemblée parlementaire de la Francophonie, réunie à Québec (Québec) du 7 au 10 juillet 2018, sur proposition de sa Commission des affaires parlementaires,

CONSIDÉRANT	que l'éthique et la déontologie sont des éléments essentiels au maintien de la confiance de la population envers ses élus et ses institutions ;
RAPPELANT	l'importance primordiale pour les parlements de se doter de principes éthiques et de règles déontologiques ;
SOULIGNANT	l'importance pour les parlements de mettre en place une structure interne ou de désigner une autorité indépendante afin de veiller au respect des principes éthiques et de la mise en œuvre de ces règles déontologiques ;
CONSIDÉRANT	que, depuis une dizaine d'années, de nombreux parlements se sont dotés de ces structures responsables de l'éthique et de la déontologie dans leur enceinte auprès de leurs membres et de leurs personnels ;
RAPPELANT	que ces structures participent étroitement au renforcement d'une culture d'intégrité en rendant des avis et des conseils en toute indépendance ;
RÉITÉRANT	que ces structures renforcent la confiance du public dans le fonctionnement de la démocratie parlementaire et dans la promotion de la transparence au sein des institutions démocratiques ;
CONSIDÉRANT	que leurs actions contribuent à la vitalité démocratique des États ;

INCITE	les parlements francophones à adopter des principes éthiques et des normes minimales déontologiques pour renforcer la confiance du public envers ses institutions démocratiques ;
ENCOURAGE	les parlements n'ayant pas d'autorité indépendante ou de structure pour assurer le contrôle de l'éthique et de la déontologie en leur sein à entamer une réflexion en ce sens ;
APPELLE	les déontologues, commissaires, autorités indépendantes et autres structures déjà établies en la matière à partager leurs expertises et à accompagner les parlements dans l'adoption de principes éthiques et des normes minimales déontologiques, ainsi que dans la mise en place de structures responsables de l'éthique et de la déontologie parlementaires ;
SOUTIENT	toute initiative visant à stimuler les échanges de bonnes pratiques entre les commissaires, les déontologues, les autorités indépendantes et les autres structures responsables de l'éthique et de la déontologie dans l'espace francophone ;
APPUIE	la constitution d'un réseau des organisations responsables en matière d'éthique et de déontologie parlementaires dans la Francophonie ;
INCITE	les pays membres de l'espace francophone à soutenir le dialogue entre les organisations responsables en matière d'éthique et de déontologie parlementaires et l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, à travers sa Commission des affaires parlementaires.

Table des Matières

INTRODUCTION	13
Première partie : L’institution chargée de la déontologie parlementaire au cœur des réformes	19
I. – La réforme des frais de mandat	19
A – La nécessaire réforme de l’indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)...	19
1. Un mouvement amorcé sous la XIVe législature	19
a) Une indemnité peu encadrée jusqu’en 2015	19
b) Les réformes opérées par les assemblées	20
2. La nécessité de poursuivre le mouvement entrepris	22
B – Le système instauré par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique	23
1. Le maintien de trois modalités possibles de prise en charge	24
2. L’exigence d’un contrôle effectué par l’organe chargé de la déontologie	24
C – Les modalités de mise en œuvre à l’Assemblée nationale	25
1. L’association de la Déontologue à l’élaboration de l’arrêté du Bureau du 29 novembre 2017	26
a) L’élaboration du projet	26
b) Le dispositif retenu de l’arrêté du 29 novembre 2017 et l’institution d’une allocation mensuelle de frais de mandat (AFM)	27
2. L’association de la Déontologue aux modifications de l’arrêté du Bureau du 29 novembre 2017	35
a) La création d’une dotation d’hébergement pour les députés	36
b) La révision de l’arrêté du 29 novembre 2017.....	37
3. Les autres évolutions affectant les dispositifs de défraiement	39
a) L’augmentation du crédit collaborateur.....	39
b) L’instauration d’une dotation matérielle des députés (DMD).....	39
c) L’assouplissement des règles d’éligibilité du crédit d’équipement téléphonique et informatique (CETI).....	40
II. – Le renforcement du dispositif de prévention et de lutte contre les conflits d’intérêts	43
A – La nécessité de modifier le dispositif existant	44
1. La consolidation progressive du dispositif actuel	44
a) La mise en place d’un dispositif autonome en 2011.....	44
b) Une consécration indirecte par les lois relatives à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013	45
c) La consolidation du dispositif dans le Règlement de l’Assemblée nationale.....	45

2. Les apports de la loi pour la confiance dans la vie politique	46
a) La consécration du principe d'autonomie des assemblées pour définir les modalités de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts et du rôle du déontologue.....	47
b) L'harmonisation de la définition du conflit d'intérêts.....	47
c) L'obligation d'instituer un registre des déports et de formaliser les modalités de résolution des conflits d'intérêts	49
B. – Les modifications du Règlement de l'Assemblée nationale proposées par la Déontologue	51
1. <i>Préciser la définition du conflit d'intérêts</i>	52
2. <i>Conforter la déclaration ad hoc d'intérêts</i>	56
3. <i>Prévoir des modalités souples pour le « déport »</i>	58
4. <i>Prévoir la possibilité de s'abstenir d'exercer certaines fonctions</i>	66
5. <i>Inscrire les obligations déclaratives des députés</i>	66
6. <i>Mentionner l'ensemble des missions du Déontologue pour en assurer la lisibilité</i>	67
C. – Les modifications du code de déontologie des députés proposées par la Déontologue	68
1. <i>Préciser le principe d'indépendance</i>	68
2. <i>Reformuler le principe de probité</i>	69
3. <i>Inscrire un principe d'exemplarité</i>	69
III. – Les réformes relatives aux collaborateurs parlementaires	71
A. – La réglementation relative aux emplois familiaux	71
1. <i>L'interdiction des emplois familiaux</i>	72
2. <i>Les déclarations d'emplois familiaux</i>	72
B. – L'interdiction d'être rémunéré par un représentant d'intérêts	73
C. – Vers un code de déontologie applicable aux collaborateurs des députés ?.....	76
1. <i>Une proposition du groupe de travail retenue par le Bureau de l'Assemblée nationale</i>	76
2. <i>Une mission confiée à la Déontologue</i>	76
3. <i>Les principes déontologiques proposés</i>	79
a) Prévenir les risques de conflits d'intérêts	79
b) Encadrer la réception de dons ou d'invitations	80
c) Rappeler l'obligation de discrétion professionnelle	80
d) Préciser les conditions d'utilisation des moyens mis à disposition par l'Assemblée nationale.....	81
e) Rappeler le principe de non-substitution	81
4. <i>La question du vecteur normatif susceptible de porter ces principes</i>	82
IV. – La réception des attestations fiscales	84
A. – Le dispositif de l'article L.O. 136-4 du code électoral	84
1. <i>Les différentes étapes de la procédure</i>	84
2. <i>Le rôle de « vigie » joué par la Déontologue</i>	85
B. – Une application stricte par le Conseil constitutionnel	85

Deuxième partie : Une activité déontologique soutenue.....	87
I. – Un réflexe déontologique mieux ancré.....	87
A. – Des sollicitations en forte augmentation	87
1. Une augmentation sans précédent du nombre de sollicitations	87
a) 1 467 sollicitations entre juin et octobre 2018.....	87
b) 980 consultations et 487 déclarations.....	89
c) Des consultations dominées par les questions relatives aux frais de mandat.....	90
d) 137 entretiens avec des députés.....	91
2. Des causes multiples	91
a) Une nouvelle génération de députés à l'Assemblée nationale.....	91
b) Des questionnements inédits	92
B. – Des moyens accrus.....	92
II. – Expliciter la réglementation relative aux frais de mandat	94
A. – Les interrogations générales sur l'enregistrement des dépenses.....	94
1. La difficulté à cerner le champ des dépenses relevant de l'AFM.....	94
2. Les interrogations relatives à la saisie des données et aux justificatifs.....	96
3. Le sort du reliquat de l'IRFM.....	97
B. – Les interrogations sur le périmètre d'éligibilité des dépenses	98
1. Les dépenses insusceptibles d'être prises en charge au titre de l'AFM	98
a) L'interdiction de financer un parti politique.....	98
b) Les amendes	99
c) Les dépenses liées à une activité dépourvue de lien direct avec le mandat parlementaire ou l'activité politique	100
2. Les frais liés à l'utilisation de la permanence parlementaire.....	102
a) La localisation de la permanence.....	102
b) Les dépenses éligibles lorsque la permanence appartient au député.....	103
c) Les dépenses d'équipement des permanences.....	104
d) Les conditions de mise à disposition d'une permanence parlementaire.....	104
3. Les frais de déplacement.....	106
a) Le choix entre achat ou location d'un véhicule	106
b) Les conditions d'utilisation d'un véhicule personnel.....	107
c) Utilisation à titre personnel d'un véhicule acquis avec l'AFM	109
d) Les modes de transport alternatifs.....	109
4. Les frais d'hébergement et de repas.....	110
a) La prise en charge de la location d'un pied-à-terre	110
b) Les frais de restauration.....	113
5. Les dépenses de formation.....	113
6 Les frais de communication et de documentation.....	114

7. Les frais de réception et de représentation	115
a) Les frais de réception.....	115
b) Les frais de représentation.....	116
8. L'emploi de personnels et le recours à des prestations de service	117
a) Le surplus de rémunérations brutes des collaborateurs parlementaires.....	117
b) La rémunération de stagiaires.....	117
c) L'emploi de personnels de ménage pour l'entretien de la permanence parlementaire.	118
d) Le recours à des personnes non salariées et à des prestations d'assistance ou de réparation d'équipements	119
9. La prise en charge des dépenses relatives aux collaborateurs.....	119
a) La prise en charge des frais de déplacement, de restauration et d'hébergement	120
b) Les frais de formation des collaborateurs salariés.....	122
c) La prise en charge des frais des collaborateurs bénévoles	122
C. – Vers le contrôle de l'utilisation des frais de mandat.....	123
1. Les principes posés par l'arrêté du 29 novembre 2017	123
2. L'élaboration d'une méthodologie de contrôle	123
3. La question de la publicité des frais de mandat	125
III. – Accompagner la prévention et la résolution des conflits d'intérêts	127
A. – Expliciter la notion de « conflit d'intérêts » et inciter à la transparence.....	127
1. À l'égard des députés.....	128
a) Les cumuls d'activités	128
b) Les questions spécifiques	131
c) Les manquements constatés.....	141
2. Les collaborateurs et les fonctionnaires	144
a) Les collaborateurs.....	144
b) Les fonctionnaires	147
B. – Recevoir les déclarations de cadeaux et de voyage.....	147
1. Des règles précisées et mieux acceptées.....	147
a) Les dons	147
b) Les déclarations de voyages à l'invitation de tiers.....	149
2. Un dispositif en retrait par rapport à d'autres parlements.....	152
a) Analyse comparée relative aux dons	154
b) Analyse comparée relative aux déclarations de voyages à l'invitation de tiers .	161
C. – Assurer le respect des règles applicables aux représentants d'intérêts	161
1. La compétence du déontologue à l'égard des représentants d'intérêts	161
a) L'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale	161
b) Le nouvel article 4 <i>quinquies</i> de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958.....	163

2. <i>La mise en pratique par la Déontologue</i>	164
a) L’avis rendu sur la location de l’Hôtel de Lassay	164
b) La saisine de la Déontologue en application de l’article 4 <i>quinquies</i> de l’ordonnance de 1958	165
IV. – Une activité internationale placée sous le signe de la continuité.....	167
A. – La mise en place d’un réseau francophone de l’éthique et de la déontologie parlementaire	167
1. <i>Une initiative franco-québécoise soutenue par l’Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)</i>	167
a) L’origine du projet.....	167
b) La résolution de soutien de l’APF	168
2. <i>Les premiers pas du réseau</i>	169
B. – La participation à des actions de coopération	173
1. <i>Des entretiens dans les programmes montés par les services de l’Assemblée nationale</i>	173
2. <i>Un déplacement en Tunisie</i>	173
Troisième partie : Un dispositif de lutte contre le harcèlement à renforcer	177
I. – Harcèlement et déontologie : aux origines du rôle attribué au Déontologue.....	177
A. – La mise en place d’un dispositif de lutte contre le harcèlement par le Bureau en 2013	177
1. <i>La décision du Bureau du 20 novembre 2013</i>	177
2. <i>L’extension du dispositif</i>	178
B. – Le rôle du Déontologue en matière de harcèlement	179
1. <i>Les saisines individuelles de la Déontologue</i>	179
a) Un rôle d’écoute	180
b) Un rôle de conseil et d’orientation	181
c) Un rôle d’intermédiaire.....	182
2. <i>Le dialogue avec les représentants des collaborateurs</i>	183
C. – Les insuffisances du dispositif	184
II. – Explorer les modalités d’un renforcement du dispositif de prévention et de lutte contre le harcèlement.....	185
A. – Les structures mises en place dans d’autres institutions parlementaires	185
1. <i>L’exemple du Parlement européen</i>	186
2. <i>La mise en place d’une cellule d’accueil et d’écoute en 2018 au Sénat</i>	187
B. – La nécessité de mettre en place à l’Assemblée nationale une cellule d’écoute, de conseil et de soin composée de professionnels	188
C. – Le développement de la prévention du harcèlement	189

ANNEXES

Annexe n° 1 : Arrêté consolidé du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat modifié le 7 novembre 2018.....	193
Annexe n° 2 : Lettre de mission du Président de l'Assemblée nationale relative aux dispositions du Règlement destinées à prévenir et lutter contre les conflits d'intérêts	207
Annexe n° 3 : Consultations conduites par la Déontologue pour cette mission	209
Annexe n° 4 : Propositions de modifications du Règlement de l'Assemblée nationale ..	210
Annexe n° 5 : Propositions de modifications du code de déontologie des députés	218
Annexe n° 6 : Lettre de mission du Président de l'Assemblée nationale relative au code de déontologie applicable aux collaborateurs de députés	223
Annexe n° 7 : Liste des personnes entendues pour la mission relative au code de déontologie des collaborateurs de députés	224
Annexe n° 8 : Projet de code de déontologie des collaborateurs de députés	225
Annexe n° 9 : Propositions de modification du contrat de travail type et du livret d'accueil.....	228
Annexe n° 10 : Projet de résolution sur l'éthique et la déontologie parlementaire dans l'espace francophone	231

Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire

Dans son premier rapport annuel depuis sa prise de fonction, la Déontologue de l'Assemblée nationale dresse le bilan de son activité, en très forte croissance du fait de l'extension de ses missions, liée à l'adoption des lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, et à la sensibilité accrue des députés aux questions déontologiques. Entre juin 2017 et octobre 2018, 80 % des députés ont ainsi sollicité au moins une fois la Déontologue qui a traité près de 1 500 sollicitations et conduit 155 entretiens individuels.

L'activité de la Déontologue a été fortement marquée par la réforme du régime de prise en charge des frais de mandat des députés. Elle a été consultée à trois reprises lors de l'élaboration du projet d'arrêté définissant les nouvelles règles applicables et a donné deux avis lors des révisions de cet arrêté. Désormais chargée de l'application de cette réglementation et du contrôle des dépenses, la Déontologue a été quotidiennement interrogée par les députés sur les dépenses susceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat.

Dans le prolongement de l'adoption de la loi ordinaire pour la confiance dans la vie politique, la Déontologue a été chargée de proposer une adaptation du dispositif de prévention et de lutte contre les conflits d'intérêts de l'Assemblée nationale et de proposer notamment les modalités de mise en place du registre public des déports recensant les cas où un député a estimé devoir ne pas participer aux travaux parlementaires en raison d'une situation de conflit d'intérêts. La Déontologue propose d'adapter le Règlement de l'Assemblée nationale afin de tirer les conséquences des innovations prévues par la loi confiance et d'introduire la publicité des déclarations de don et de voyage à l'invitation d'un tiers que lui adressent les députés. Elle propose parallèlement d'actualiser le code de déontologie des députés ainsi que le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, afin notamment de leur interdire d'effectuer des dons d'une valeur supérieure à 150 euros à toute personne avec laquelle ils entrent en relation à l'Assemblée nationale. À la demande du Bureau, la Déontologue a, en outre, rédigé un rapport sur les règles déontologiques susceptibles de s'appliquer aux collaborateurs des députés.

Enfin, la Déontologue, qui participe au dispositif de prévention et de lutte contre le harcèlement moral et sexuel mis en place à l'Assemblée nationale, constate son insuffisance et propose la création d'une cellule d'écoute, de conseil et de soin composée de professionnels susceptibles d'apporter un soutien médical et juridique aux victimes.