



La consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale

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

30 novembre 2016

Table des matières

Première partie – L’accroissement des missions imparties au Déontologue par le Bureau de l’Assemblée nationale.....	11
I. – Les obligations déclaratives.....	11
A. Les cadeaux et invitations	11
B. Les déclarations de voyage à l’invitation de tiers	15
C. Les déclarations de bonne utilisation de l’I.R.F.M.	21
II. – Le rôle de conseil auprès des députés, collaborateurs et fonctionnaires parlementaires	23
A. À l’égard des députés.....	23
1) Les demandes de consultation portant sur l’utilisation de l’Indemnité représentative de frais de mandat (I.R.F.M.).....	26
a) Des modalités d’utilisation profondément réformées au cours de la législature en vue d’un meilleur usage de l’I.R.F.M.....	26
b) Des réponses sur la définition des postes d’utilisation de l’I.R.F.M.	30
c) Des réponses sur les modalités de restitution à l’Assemblée nationale du reliquat d’I.R.F.M. en fin de mandat.....	36
2) Les demandes de consultation portant sur le cumul d’activités.....	39
3) Les demandes de consultation portant sur la prévention des conflits d’intérêts	40
B. À l’égard des collaborateurs parlementaires	46
C. À l’égard des fonctionnaires parlementaires	49
III. – Le rôle du Déontologue dans le dispositif de lutte contre le harcèlement.....	50
A. Le dispositif mis en place par le Bureau de l’Assemblée nationale	50
B. La définition du harcèlement sexuel prévue par l’article 222-33 du code pénal.....	51
C. L’information sur le dispositif mis en place à l’Assemblée nationale	53
D. L’application du dispositif à l’Assemblée nationale	55
E. L’élaboration d’une réponse concertée pour lutter contre le harcèlement.....	57

Deuxième partie – L’accomplissement des missions imparties au Déontologue par la loi 60

I. – Le rôle de conseil pour l’élaboration des règles déontologiques reconnu dans la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.....	60
A. Les clubs parlementaires.....	60
1) L’élaboration d’une réglementation sur les clubs parlementaires : la consultation du Déontologue par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.....	60
2) La mise en œuvre de cette nouvelle réglementation	64
B. Les collaborateurs parlementaires.....	66
1) La consultation du Déontologue par le Président de l’Assemblée nationale	66
2) La réponse du Déontologue sur le cumul d’activités des collaborateurs parlementaires....	66
C. Les moyens dévolus aux députés	69
II. – Le respect du code de bonne conduite par les représentants d’intérêts prévu dans le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation économique.....	71

Troisième partie – L’inscription de l’action du Déontologue dans un environnement national et international propice au développement de ses missions 76

I. – La déontologie en France : un mouvement en marche	76
II. – Les perspectives internationales en matière de déontologie	79
A. La diversité des situations internationales en matière de déontologie.....	79
B. La constitution d’un réseau francophone des déontologues parlementaires.....	81
GUIDE À L’USAGE DU DÉPUTÉ DE LA XV^{ème} LÉGISLATURE	86
Propositions.....	106
Annexes	114

INTRODUCTION

« ... la vertu politique [...] est le ressort qui fait mouvoir le gouvernement républicain, comme l'honneur est le ressort qui fait mouvoir la monarchie. J'ai donc appelé vertu politique l'amour de la patrie et de l'égalité »

Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Avertissement de l'auteur

Le présent rapport est remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale en application de l'article 80-3, alinéa 4, du Règlement de l'Assemblée nationale, introduit par une résolution du 28 novembre 2014¹. Cette disposition prévoit que : *« Le déontologue remet au Président et au Bureau un rapport annuel dans lequel il présente des propositions aux fins d'améliorer le respect des règles définies dans le code de déontologie et rend compte des conditions générales d'application de ces règles sans faire état d'éléments relatifs à un cas personnel. Ce rapport est rendu public »*. Comme cela avait déjà été souligné l'année dernière, le caractère public de ce rapport témoigne, en lui-même, de la volonté de l'Assemblée nationale de promouvoir davantage de *transparence*, dont il ne faut pas se lasser de rappeler qu'elle représente dans notre ordre juridique républicain un impératif constitutionnel résultant de l'article XV de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 selon lequel : *« La Société a le droit de*

¹ Qu'il me soit permis de remercier, à l'orée de ce deuxième rapport public, les personnes m'apportant quotidiennement leur concours dans l'accomplissement de cette mission exaltante et m'ayant également aidé à rédiger le présent document, avec à la fois rigueur professionnelle et éthique de conviction : M^{me} Catherine Leroy, chef de division au Secrétariat général de la Présidence, et M. Sébastien Gauthier, administrateur de l'Assemblée nationale.

demander compte à tout Agent public de son administration ». Dans ce cadre, confier à une personnalité indépendante, extérieure à l'Assemblée nationale, non seulement la fonction de mettre en œuvre le Code de déontologie, mais encore celle de rendre publiques les données liées à son activité, sous la seule réserve de ne pas « *faire état d'éléments relatifs à un cas personnel* », constitue une mise en œuvre concrète de ce principe de transparence, révélatrice d'une évolution louable des mentalités.

Le Déontologue de l'Assemblée, Ferdinand Mélin-Soucramanien, signataire de ces lignes, ayant été désigné par une décision du Bureau le 16 avril 2014, a remis le 17 juin 2015 au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale un premier rapport couvrant la période du 16 avril 2014 au 1^{er} juin 2015. Ce deuxième rapport couvre donc la période postérieure allant du **1^{er} juin 2015 au 1^{er} novembre 2016**. Les propositions qui suivent sont à replacer dans un contexte particulier, à savoir : à la fois, celui de l'approche de la fin de la XIV^{ème} législature et, corrélativement, du terme du mandat de l'actuel Déontologue. Pour éclairer ce contexte, il importe également de souligner que celui-ci a eu la possibilité de pouvoir inscrire son action dans la durée. Le présent rapport permet donc de prendre le recul nécessaire et, afin de préparer l'avenir, de mesurer le chemin parcouru depuis la création à l'Assemblée nationale de l'institution du Déontologue en 2011.

Il apparaît que les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale durant cette période ont été considérables. Ils ont été retracés en détail dans la première partie du rapport 2015 accessible sur le site internet de l'Assemblée. Les évolutions les plus remarquables concernant la mission du Déontologue ont trait à la fois à la *consolidation* de l'institution du Déontologue et à la *diversification* de ses missions. S'agissant, en premier lieu, de la consolidation de l'institution, on peut souligner notamment : en droit, l'inscription de l'institution du Déontologue dans le Règlement de l'Assemblée nationale depuis le vote de la résolution n° 437 du 28 novembre 2014 ; et, dans les faits, l'« installation », voire la banalisation, du Déontologue dans le

« paysage » de l'Assemblée nationale, qui s'est traduite par un accroissement sensible des saisines. S'agissant, en second lieu, de la diversification de ses missions, le Bureau de l'Assemblée nationale a souhaité confier de nouvelles missions au Déontologue en 2015 et 2016. On pense notamment à l'extension de son rôle de veille sur le registre des représentants d'intérêt, au développement de sa compétence sur le recueil des déclarations sur l'honneur de bon usage de l'I.R.F.M. ou en matière de lutte contre le harcèlement sexuel. De plus, le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté ces derniers mois plusieurs propositions qui figuraient dans le rapport de juin 2015 du Déontologue de l'Assemblée nationale. Il en va notamment ainsi de la nécessaire actualisation du code de déontologie de 2011 qui a abouti à l'adoption d'un *Nouveau code de déontologie* en 2016 au sein duquel ont été rendues plus visibles les différentes obligations déclaratives qui pèsent sur les députés (décision du Bureau du 27 janvier 2016). Il en va ainsi également des propositions concernant l'extension officielle de sa compétence aux fonctionnaires et collaborateurs parlementaires (décision du Bureau du 13 juillet 2016). Ces évolutions doivent être saluées car elles traduisent l'existence d'une véritable volonté d'améliorer le climat éthique à l'Assemblée nationale dans le but de nourrir la confiance entre les citoyens et leurs représentants. Le Déontologue peut témoigner du fait que l'ensemble des acteurs a pris la pleine mesure de cet enjeu capital, à commencer par le Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, le Bureau de l'Assemblée nationale, la très grande majorité des députés, les fonctionnaires des services, ainsi que les collaborateurs parlementaires.

Il importe de saluer cette orientation très positive. Cependant, il importe tout autant de ne pas relâcher l'attention portée à ces sujets qui sont cruciaux pour l'image de l'Assemblée nationale et, plus substantiellement, pour l'avenir de la démocratie représentative elle-même. Parce que cette dernière est constamment attaquée en ces temps troublés, il faut constamment la défendre. La promotion de

l'éthique en politique, qui passe ici par le perfectionnement de la déontologie à l'Assemblée nationale, mérite bien un effort continu.

C'est pourquoi, même si la plupart des propositions du rapport de juin 2015 ont déjà été suivies d'effet, il convient, surtout en cette fin de législature, de profiter d'un climat propice au développement des règles éthiques dans la sphère publique, ce que le vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, a pu qualifier de « moment déontologique », pour franchir une nouvelle étape et étayer encore davantage le dispositif existant à l'Assemblée nationale.

En effet, à bien des égards, la création d'un Déontologue en 2011 a placé l'Assemblée nationale à l'avant-garde de ce qui peut être fait en termes de déontologie dans la sphère publique. On en veut pour preuve la multiplication ces derniers temps de dispositifs s'inspirant largement de ce qui a pu être fait au Palais-Bourbon, dans les conseils municipaux, dans les conseils régionaux, dans les grandes administrations centrales, dans certains ministères comme le ministère de l'intérieur par exemple, à la Haute autorité pour la santé, etc. D'ailleurs, dans nombre de cas, le Déontologue de l'Assemblée nationale a été consulté par ceux qui étaient en charge de porter sur les fonts baptismaux ces institutions innovantes. Cet esprit « pionnier » de la déontologie à l'Assemblée nationale doit être, selon nous, entretenu.

Bien entendu, cela ne signifie pas pour autant que l'objectif de transparence doit occuper tout l'espace. Le signataire de ce rapport, à la suite du regretté Guy Carcassonne, considère qu'il importe de se défier de ce que ce dernier appelait dans une de ses heureuses formules la « transparence névrotique »¹. La transparence ne doit pas représenter une *fin* en soi, ce qui conduit inévitablement à une forme de totalitarisme, mais simplement un *moyen* de nourrir la confiance des citoyens en leurs représentants afin de renforcer la démocratie représentative. C'est pourquoi, l'actuel

¹ « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, n° 97, 2001, p. 17.

Déontologue de l'Assemblée nationale conçoit son rôle essentiellement, comme il a déjà eu l'occasion de la souligner à plusieurs reprises, comme celui d'un conseiller ou d'un pédagogue vecteur d'une *culture déontologique* qu'il s'agit de diffuser au sein de l'Assemblée nationale. Aussi, à côté du rapport proprement dit, contenant un bilan d'activité et dix nouvelles propositions, il a paru opportun de faire figurer un « Guide à l'usage du député de la XV^{ème} législature », regroupant les principes déontologiques et démarches à suivre afin de s'y conformer. Ce guide a été conçu comme détachable afin de pouvoir être remis aux députés nouvellement élus au début de la prochaine législature dans ce qui sera la première « Assemblée du non-cumul ». Cette démarche pédagogique à l'attention des députés vaut aussi à l'extérieur de l'Assemblée. Ainsi, cette année encore, le Déontologue de l'Assemblée nationale a accepté à plusieurs reprises d'intervenir dans le cadre de conférences publiques afin de présenter le dispositif existant à l'Assemblée nationale et de confronter les points de vue afin d'améliorer encore la déontologie à l'Assemblée nationale. La conviction que souhaite faire partager le Déontologue, dans et hors de l'Assemblée nationale, est que son rôle consiste avant tout à promouvoir une éthique de l'exemplarité.

Certes, cet objectif peut paraître difficile à atteindre aux yeux de ceux qui, tentés par le dénigrement systématique de l'action publique, doutent de la possibilité de concilier harmonieusement éthique et politique. Néanmoins, des exemples étrangers et, notamment, celui du Canada avec lequel une coopération fructueuse a été engagée, montrent qu'il est réaliste. Pour être atteint, il suppose la réunion de plusieurs facteurs. D'abord, comme pour tout processus d'acculturation, il requiert l'écoulement du temps pour que les mentalités des acteurs évoluent et aussi pour que la perception des changements de comportements soit ressentie par les observateurs et par l'opinion. Ensuite, il est nécessaire que tous les maillons de la chaîne, au sein de laquelle se situe le Déontologue de l'Assemblée nationale, soient solides. C'est pourquoi, à l'issue de ce rapport figurent dix propositions de renforcement du

dispositif existant que le Déontologue de l'Assemblée nationale soumet au Bureau de l'Assemblée nationale.

Ce rapport, intitulé *La consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale*, contient donc : en premier lieu, un bilan d'activités couvrant la période allant du 1^{er} juin 2015 au 1^{er} novembre 2016 ; en deuxième lieu, un « Guide à l'usage du député de la XV^{ème} législature » ; et, en dernier lieu, dix propositions conçues principalement dans la perspective de la prochaine législature.

PREMIERE PARTIE – L’ACCROISSEMENT DES MISSIONS IMPARTIES AU DEONTOLOGUE PAR LE BUREAU DE L’ASSEMBLEE NATIONALE

I. – Les obligations déclaratives

La mission de conseil du Déontologue n’a cessé de se poursuivre tout au long de l’exercice écoulé témoignant à la fois de la volonté des députés de respecter au mieux les règles déontologiques qui leur sont applicables et de l’enracinement tant de l’institution du Déontologue que des règles déontologiques à l’Assemblée nationale.

A. Les cadeaux et invitations

Il arrive que les députés bénéficient, sans que cela soit d’ailleurs nécessairement critiquable en soi, de cadeaux ou d’invitations à divers événements, de la part d’acteurs économiques ou d’interlocuteurs étrangers, les cadeaux faisant ici partie des éléments propres aux relations diplomatiques. Le Déontologue a été saisi de 19 déclarations sur la période allant du 1^{er} juin 2015 au 1^{er} novembre 2016¹.

Afin de mieux encadrer les pratiques en la matière, la réglementation applicable, qui figurait initialement à l’article 4 de la décision du Bureau du 6 avril 2011, a été enrichie à l’occasion de l’adoption par le Bureau, le 27 janvier 2016, du nouveau code de déontologie des députés, cette règle figurant désormais à l’article 7-1°.

Le principe demeure inchangé : il est toujours demandé aux députés bénéficiant de tels cadeaux ou invitations de les déclarer au Déontologue de l’Assemblée nationale lorsqu’ils estiment leur valeur « *supérieure à 150 euros* ». Cette obligation demeure strictement déclarative, le Déontologue n’ayant aucune

¹ C’est exactement le même chiffre dont faisait état le précédent rapport du Déontologue pour la période allant d’avril 2014 à juin 2015.

compétence lui permettant de demander à un député de renoncer à un cadeau ou à une invitation. Il lui appartient seulement de prendre acte du don ou de l'invitation et, le cas échéant, de mettre en garde le parlementaire afin qu'il ne se trouve pas placé dans une situation de conflit d'intérêts, entendue 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 du Règlement de l'Assemblée nationale), cet impératif renvoyant lui-même à l'obligation d'agir dans le sens de l'intérêt général, en toute indépendance et en toute objectivité comme le rappellent les articles 1 à 3 du code de déontologie.

En effet, les invitations ou cadeaux émanant pour la plupart (13 sur 19) d'entreprises publiques ou privées, il convient de veiller à ce que cette forme d'avantage ne fasse pas office de contrepartie pour des services que le député aurait pu, ou devrait à l'avenir, rendre dans le cadre de l'exercice de son mandat.

C'est pourquoi, le Déontologue a, à plusieurs reprises, rappelé aux députés l'interrogeant sur le sujet qu'ils conservent en toute hypothèse la faculté de refuser le don ou l'avantage qui leur est consenti. Cependant, si les députés souhaitent, pour diverses raisons et, notamment, en premier lieu, la courtoisie dans le cadre de relations relevant de la « *diplomatie parlementaire* », conserver le cadeau qui leur est offert, dès lors qu'il est déclaré, le contrôle opéré par le Déontologue n'a pas vocation à aller plus loin.

En vérité, ce contrôle ne doit être approfondi que dans deux cas particuliers :

- D'une part, dans le cas d'une fréquence élevée, la répétition des déclarations peut conduire le Déontologue à prolonger la discussion avec le député concerné. Ainsi, dans un cas, le Déontologue, après qu'il a constaté qu'un député recevait un nombre sensiblement important de cadeaux ou d'invitations (5 sur les 19

déclarations reçues sur la période constatée), a engagé avec lui un dialogue afin de s'assurer que cela ne dissimulait pas une difficulté et, également, afin de prévenir tout risque de suspicion à l'égard du député. Cependant, il convient ici de ne pas se méprendre : si un nombre relativement important de déclarations peut susciter une attention particulière de la part du déontologue, il peut également témoigner du bon respect par ce député de la réglementation applicable, contrairement peut-être à certains de ses collègues qui reçoivent un nombre équivalent de cadeaux sans pour autant les déclarer auprès du Déontologue comme ils en ont pourtant l'obligation. En l'occurrence, dans le cas particulier qui est ici évoqué, c'est précisément ce qui a pu être constaté par le Déontologue. Le député ayant déclaré ces cinq cadeaux, par ailleurs d'un montant raisonnable, n'avait fait que se conformer scrupuleusement aux prescriptions du code de déontologie sans que son comportement soit révélateur d'un quelconque manquement, bien au contraire ;

- D'autre part, le contrôle doit aussi être poussé plus avant lorsque la valeur du cadeau paraît largement excéder celle du simple cadeau d'usage. Ainsi, comme cela avait déjà été le cas au cours de l'exercice précédent, il est arrivé que le Déontologue soit sollicité par des députés sur le sort à réserver à un cadeau reçu dans le cadre de relations diplomatiques et dont la très grande valeur les a incités à s'en défaire. Dans un tel cas, le Déontologue consigne ces cadeaux dans un coffre-fort et remet au député un récépissé comportant une date certaine. À l'occasion des échanges, oraux ou écrits, ayant conduit à cette remise, le Déontologue a été conduit à préciser que ces cadeaux ne pourraient être consignés que temporairement en vue de leur vente à la fin de la législature, soit en juin 2017, le produit de cette vente devant être ensuite affecté à un but d'intérêt général. C'est encore ce qui a pu être fait lors du présent exercice, le résultat de la vente ayant vocation à être versé soit au budget de l'Assemblée nationale, soit à une association caritative. Ce processus, simple et efficace, propre aux cadeaux somptuaires, présente le double avantage de ne pas

conduire à placer le député en situation de conflit d'intérêts tout en ménageant la susceptibilité de ses interlocuteurs notamment dans le cadre de la « *diplomatie parlementaire* ».

Pour être complet sur ce sujet, il importe de souligner que, dans le cadre de l'élaboration du nouveau code de déontologie, la liste des bénéfices a été enrichie puisqu'aux côtés des dons et avantages figurent désormais les invitations « *à un événement sportif ou culturel* », celles-ci ayant représenté 12 déclarations sur les 19 reçues (6 étant des invitations à des matchs de football, catégorie de cadeau facilitée, il est vrai, par le déroulement en France de l'Euro 2016), les 7 autres correspondant à des cadeaux de natures diverses, qu'il se soit agi d'un stylo, de coffrets à bijoux ou de paniers gourmands. On ne peut que se féliciter de cette avancée qui avait d'ailleurs été préconisée dans le précédent rapport annuel du Déontologue et dont le nombre démontre, s'il en était besoin, qu'il s'agit d'un type d'invitations auxquelles les acteurs économiques ont fréquemment recours.

La nouvelle rédaction s'est également voulue plus précise sur un dernier point puisqu'il est désormais spécifié que le don ou avantage reçu par le député doit l'avoir été « *en lien avec [son] mandat* », excluant ainsi fort logiquement ce qu'il pourrait recevoir à titre privé, ce qui, bien entendu, ne relève en aucune manière du champ de compétences du Déontologue.

Cependant et, bien que des progrès notables aient été accomplis à l'égard de ces déclarations, le Déontologue souhaiterait aller plus loin. Il pourrait par exemple être envisagé, comme cela se fait notamment au Québec sous la supervision du commissaire à l'éthique et à la déontologie, de publier la liste des cadeaux reçus sur le site de l'Assemblée nationale afin de renforcer la nécessaire transparence qui doit exister en ce domaine. En effet, publier une telle liste recèlerait plusieurs avantages. D'abord, elle permettrait à tous les citoyens de s'assurer par eux-mêmes que les cadeaux, dons et avantages consentis parfois aux députés ne représentent pas un

moyen de pression susceptible de les détourner de la poursuite de l'intérêt général. Ensuite, sur un plan pratique, du point de vue du Déontologue de l'Assemblée nationale, l'exigence de publication permettrait de consolider l'obligation de déclaration qui, sans cela, serait condamnée à demeurer aléatoire. En ce sens, la publication pourrait représenter un outil utile de vérification. Enfin, même si cela reste à vérifier, il est très probable que l'organisation d'une transparence complète sur les cadeaux, dons et avantages éventuellement reçus par les députés conduise à « tordre le cou » à bon nombre de rumeurs ou de fantasmes en la matière, tant il est vrai que, dans la pratique, ces libéralités paraissent bien moins répandues que ce que présument généralement les médias ou l'opinion publique.

B. Les déclarations de voyages qui ne sont pas financés ou organisés par l'Assemblée nationale

Les déplacements tant à l'étranger que sur le territoire national occupent toujours une place non négligeable dans l'activité des députés. Qu'ils leur permettent d'effectuer une forme de « *diplomatie parlementaire* », d'enrichir leur point de vue sur un thème à l'ordre du jour des travaux de la commission à laquelle ils appartiennent ou pour aborder un texte appelé à être discuté en séance publique, qu'ils soient également la conséquence pour les députés des Français établis hors de France de l'étendue géographique de leur circonscription électorale qui englobe parfois plus d'un continent, ces voyages peuvent néanmoins susciter certaines interrogations, voire certaines critiques, de la part de nos concitoyens. Il peut effectivement sembler incompréhensible de voyager alors que, pour certains, l'activité du député ne peut, voire ne doit, se dérouler qu'à Paris ou en circonscription, le voyage tenant davantage du loisir que de l'activité législative. En outre, il convient de ne pas négliger l'impact dans l'opinion publique du coût ou des facilités matérielles apportées à de tels déplacements qui, dans un climat facilement enclin à l'antiparlementarisme, ne doit pas être sous-estimé.

Outre la nécessité d'améliorer le dispositif existant, la place occupée par les voyages justifiait qu'une attention particulière y soit portée. En effet, si, du 16 avril 2014 au 1^{er} juin 2015, le Déontologue a traité 66 courriers relatifs à des déclarations de voyage, il en a examiné 101 sur la période courant du 1^{er} juin 2015 au 1^{er} novembre 2016. Cette augmentation sensible du nombre de déclarations peut être interprétée comme le reflet d'une plus grande intégration par les députés de cette obligation déclarative.

Autant de raisons donc pour lesquelles la réglementation applicable a, dès l'arrêté du Bureau du 6 avril 2011 instituant le Déontologue, prévu des règles spécifiques qui ont été précisées et enrichies au fil du temps, en dernier lieu à la suite de la décision du Bureau du 27 janvier 2016 qui a actualisé le code de déontologie des députés. Les « *déclarations de voyage à l'invitation de tiers* », qui figuraient initialement au sein de l'article 4 de la décision de 2011, sont désormais visées au 2^o de l'article 7 du code de déontologie. Il convient de rappeler à cet égard que le Déontologue, comme il l'a lui-même écrit à un député qui lui demandait son « approbation » pour effectuer un déplacement, n'a aucune autorisation à donner en la matière, son rôle se limitant à vérifier que le voyage envisagé est conforme aux règles édictées dans le code de déontologie.

En plus de l'amélioration rédactionnelle proprement dite, il est désormais précisé que la déclaration doit être « *effectuée préalablement au voyage* » afin de garantir pleinement l'effectivité du contrôle exercé. À ce titre, on ne peut que regretter que, sur les 101 voyages dont le Déontologue a eu officiellement connaissance, 16 déclarations n'ont pas été envoyées dans des délais permettant un examen attentif de leurs conditions de déroulement (le rôle du Déontologue se bornant alors à seulement prendre acte d'un déplacement qui, bien souvent lorsqu'il envoie sa lettre de réponse, a déjà eu lieu), certaines ayant été adressées la veille ou le jour du départ, deux d'entre elles ayant même été envoyées avec environ deux mois de retard.

Le code de déontologie dispose également que toute déclaration de déplacement « *doit être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités de financement* », ces éléments devant être fournis au Déontologue en langue française comme il a eu l'occasion de le rappeler une fois à un député (certains programmes ayant en effet été envoyés dans la langue du pays de destination). Cette double précision (programme et financement du déplacement), qui existait déjà dans les faits et qui est désormais écrite noir sur blanc, vise à prévenir toute critique à l'égard des députés. Tout d'abord, il va de soi qu'un député ne peut effectuer un voyage à des fins de loisir, non seulement au regard du financement qui peut être public mais aussi au regard de l'article 1^{er} du code de déontologie qui rappelle 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* ». Les facilités offertes par l'exercice du mandat de député ne doivent donc pas permettre à celui-ci de perdre de vue les impératifs qui incombent à sa fonction.

Le décompte des divers voyages effectués peut s'effectuer de la manière suivante.

Si 9 déplacements ont eu lieu sur le territoire national, les 92 autres ont tous été accomplis à l'étranger. Au regard des motifs et de l'origine des invitations, ces 101 voyages se décomposent ainsi :

- 13 ont été effectués dans un cadre officiel propre à l'Assemblée nationale, soit dans le cadre du déplacement d'un groupe d'amitié (4 voyages), soit pour l'un d'entre eux dans le cadre d'un voyage d'étude parlementaire organisé avec le Sénat (la délégation associant alors des députés et des sénateurs), soit dans le cadre d'une mission parlementaire sur un sujet déterminé (par exemple la lutte contre le SIDA et la tuberculose en Afrique pour 3 d'entre eux), soit dans le cadre d'un statut spécifique (1 en qualité de membre de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité entre les

femmes et les hommes, 1 dans le cadre d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement), soit enfin dans le cadre des travaux de l'Assemblée nationale (2 voyages ayant été effectués par des députés dans le cadre d'une mission d'information de la Commission des affaires européennes, 1 par un député dans le cadre d'une mission d'information de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire). Ces voyages, organisés ou financés par l'Assemblée nationale ne sont pas soumis à obligation déclarative, le code de déontologie faisant état de « déclarations de voyage à l'invitation de tiers », le terme « à l'invitation de » devant être compris comme « financés » par des tiers. les députés qui ont procédé à ces déclarations, de voyage organisé dans un cadre institutionnel ont cependant tenu, en dehors même de toute obligation, à sécuriser leurs pratiques en s'assurant auprès du Déontologue que de tels déplacements ne posaient pas de difficultés et ont, chaque fois, reçu une confirmation en ce sens. Il convient d'apporter à ce sujet des voyages financés ou organisés par l'Assemblée nationale une précision concernant les groupes d'amitié. Les groupes d'amitié sont des instances officielles, agréées par le Bureau ; ils apportent aux députés des éléments de législation comparée et sont en outre indispensables au développement des échanges, notamment dans le cadre européen. Le Bureau établit chaque année, sur la proposition du vice-président en charge des activités internationales, un programme de visites et de réceptions de délégations étrangères. La majorité de ces échanges suit la règle d'une prise en charge des frais de déplacement des députés français et des frais d'hébergement des délégations étrangères.

Comme tous les voyages institutionnels, ces déplacements n'ont pas à être déclarés auprès du Déontologue. Il peut arriver cependant que, en dehors du programme établi par le Bureau, des groupes d'amitié soient invités par des Etats étrangers ; dans ces cas-là, ne bénéficiant d'aucun financement de l'Assemblée nationale, ils doivent alors être déclarés, car il s'agit du cas de figure des « déplacements

à l'invitation de tiers ». Le Bureau, lors de la réunion du 18 mars 2015, a d'ailleurs clairement établi la distinction entre les déplacements officiels des groupes d'amitié et ces voyages financés par un Etat étranger ; compte tenu des enjeux diplomatiques et médiatiques de tels déplacements, il a exigé qu'ils obéissent à des règles d'organisation qui s'apparentent à celles régissant les déplacements officiels des groupes d'amitié, avec limitation du nombre de participants à six députés, dans le respect d'une composition pluraliste. En outre, pour bien marquer le fait que ces déplacements ne sont pas cautionnés par l'Assemblée nationale, les fonctionnaires parlementaires qui assurent le secrétariat administratif du groupe d'amitié ne sont pas autorisés à accompagner les députés en voyage. Il s'agit là de cas extrêmement rares (deux déplacements depuis juin 2015) et qui ne reflètent en rien la réalité du quotidien des groupes d'amitié.

- 21 ont été effectués à l'initiative d'acteurs publics : 12 invitations ont été envoyées de la part de pays étrangers (par le biais de leurs autorités gouvernementales ou de leur ambassade à Paris), 2 ont été envoyées par des gouvernements régionaux, 1 a été envoyée de la part d'une ambassade française établie à l'étranger, 3 de la part d'universités, d'organismes gouvernementaux ou d'établissements publics (comme le Centre national d'études spatiales par exemple) et 3 ont été effectués dans le cadre de déplacements officiels de ministres français à l'étranger, le député faisant alors partie de la délégation accompagnant le ministre ;

- 67 ont été effectués à l'initiative d'acteurs privés : 5 voyages ont eu pour but d'assister ou de participer à des colloques internationaux, 18 ont été réalisés à l'invitation d'entreprises privées, 1 voyage a été accompli à l'invitation d'un *think tank* créé par une entreprise multinationale et 43 voyages ont été réalisés à l'invitation d'acteurs privés divers (associations, fondations, organisations non gouvernementales, organisations internationales...). Sur ce point, il importe de souligner que la récurrence d'invitations effectuées par une entreprise en particulier,

spécialisée dans le traitement des déchets, a conduit le Déontologue à adresser, à plusieurs reprises, des mises en garde à l'attention des députés s'apprêtant à accepter des invitations émanant de cette entreprise. Ce « signalement » a conduit certains députés à finalement refuser l'invitation qui leur était adressée ou, comme c'est essentiellement le but recherché par ces mises en garde, à faire preuve au cours de leurs déplacements d'une vigilance redoublée.

Au regard de ces divers déplacements, il semble que certaines destinations soient plus prisées que d'autres, qu'il s'agisse par exemple de la Russie, de l'Azerbaïdjan ou de certains pays du Golfe comme les Émirats Arabes Unis ou le Qatar. À l'instar des cadeaux, le Déontologue souhaiterait vivement que les déplacements effectués fassent l'objet d'une publication sur le site de l'Assemblée nationale dans une double volonté d'accroître la transparence en la matière et de prévenir toute critique contribuant à nourrir l'antiparlementarisme.

Si, de manière générale, le Déontologue ne peut que se féliciter de l'envoi spontané par les députés des éléments nécessaires au contrôle effectif des déplacements réalisés, il n'en demeure pas moins qu'il est fortement probable que plusieurs voyages ont été effectués sans que les obligations requises par le code de déontologie aient été respectées. Il convient à ce titre de rappeler que le fait de faire partie d'une délégation de parlementaires dont seul le chef de file a envoyé les documents afférents au voyage complétés par la liste des participants ne dispense en aucune manière chacun de ces derniers d'avertir personnellement le Déontologue de l'accomplissement du voyage. Il est donc arrivé que le Déontologue ait connaissance de voyages effectués soit par le biais de l'envoi de la composition de la délégation par le chef de file de cette dernière, soit même par la presse sans que les obligations afférentes soient respectées : on ne peut que le déplorer.

C'est pourquoi, la publication, à intervalles réguliers, de la liste des voyages des députés financés par des tiers constituerait une mesure salubre.

Si, comme au Québec par exemple, figurent sur ce « tableau des missions » : le programme précis du voyage (en lien direct avec l'exercice du mandat), l'origine et le montant du financement du voyage, il pourra être aisément démontré que, dans la plupart des cas, ces voyages n'ont pour but que de contribuer à une meilleure connaissance par les députés de réalités différentes, donc *in fine* d'améliorer l'exercice de la démocratie représentative.

Proposition n°4 : prévoir la transparence des déclarations de dons et avantages, ainsi que des voyages à l'invitation des tiers

C. Les déclarations de bonne utilisation de l'I.R.F.M.

La décision du Bureau du 18 février 2015 prévoit, outre la définition des catégories de frais susceptibles d'être financés avec l'I.R.F.M., la remise, par chaque député, d'une déclaration attestant sur l'honneur qu'il a utilisé l'I.R.F.M. conformément aux règles en vigueur et recommandations établies par le Bureau. Cette déclaration doit être remise avant le 31 janvier pour les dépenses effectuées l'année précédente.

L'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau ajoute qu'en cas de manquement, le Président peut saisir le Déontologue de l'Assemblée nationale d'une demande d'éclaircissements concernant la situation d'un député, avec pour mission de lui en faire rapport. Il appartient ensuite au Bureau de statuer, au vu de ce rapport, sur la situation particulière du député et de prendre les mesures appropriées.

L'année 2016 a été la première année de mise en application de cette nouvelle obligation déclarative ; le formulaire d'attestation sur l'honneur a été adressé à tous les députés, par le Président et les Questeurs, le 9 décembre 2015.

Le Déontologue a été chargé par le Bureau d'effectuer les relances des députés qui n'avaient pas remis leur déclaration au 31 janvier 2016 ; il apparaît que, pour nombre d'entre eux, il s'agissait d'un oubli ou d'un retard.

Le Déontologue a, à ce sujet, constaté que l'envoi de la déclaration sur l'honneur au domicile des intéressés avait certainement contribué aux retards signalés dans la remise des déclarations : l'information n'a en effet pas pu être relayée par les collaborateurs parlementaires. Il suggère qu'à l'avenir l'envoi du courrier transmettant le formulaire d'attestation soit adressé dans la permanence parlementaire ou à l'Assemblée nationale plutôt qu'au domicile des députés. Si, pour des raisons de confidentialité, le Bureau souhaitait éviter que les attestations transitent par les collaborateurs parlementaires, il apparaît à tout le moins nécessaire qu'ils soient informés de cet envoi pour en assurer le suivi.

Au final, l'ensemble des députés a remis sa déclaration sur l'honneur, sans que cela ne suscite de difficultés ou réticences particulières. C'est un point sur lequel il faut insister : avec cette remise d'attestation, les députés ont complètement intégré la nécessité d'un encadrement de l'utilisation de l'I.R.F.M. ce qui participe à une meilleure diffusion de la « culture déontologique » au sein de l'Assemblée nationale.

Le Déontologue a fait état au Bureau d'une seule difficulté qui est apparue lors du recueil des attestations ; un député lui a ainsi fait part de sa réticence à s'engager sur l'honneur alors qu'il considérait, en conscience, qu'il n'utilisait pas son I.R.F.M. à bon escient. Ce manquement aux règles posées par le Bureau pouvait néanmoins se justifier, dans la mesure où la pension alimentaire qu'il était tenu de reverser à son ex-conjoint avait été calculée en prenant en compte l'ensemble de ses indemnités, y compris son indemnité représentative de frais de mandat. Après un échange approfondi entre le député concerné et le Déontologue, l'attestation a finalement été remise, en intégrant cette réserve de l'utilisation d'une fraction de l'I.R.F.M. pour le paiement d'une pension alimentaire compte tenu des circonstances

particulières en l'espèce. Le Déontologue s'est porté garant de l'utilisation qui pourrait être faite de cette déclaration sur l'honneur, assortie d'une réserve.

Il importe cependant de relever que ce cas soulève une vraie difficulté et il convient que les magistrats en charge de tels dossiers tiennent compte des nouvelles règles d'utilisation de l'I.R.F.M. : il est difficilement admissible, pour les députés, de se voir rappeler sans cesse que l'I.R.F.M. ne peut servir à un usage personnel tout en constatant que les juges méconnaissent parfois cette réalité, certes relativement nouvelle dans sa généralisation et son encadrement à l'Assemblée nationale. Cette même observation vaut pour l'administration fiscale, qui a, de façon épisodique, des velléités d'intégrer le compte dédié à l'I.R.F.M. dans le décompte de la situation patrimoniale pour le calcul de l'I.S.F. On reviendra sur ce point un peu plus loin.

II. – Le rôle de conseil auprès des députés, collaborateurs et fonctionnaires parlementaires

A. À l'égard des députés

La mission de conseil dévolue au Déontologue de l'Assemblée nationale est explicitement prévue au nouvel article 80-3 du Règlement, introduit, à l'initiative du Président Claude Bartolone, par la réforme du 28 novembre 2014 ; cet article, qui reprend les termes de la décision du Bureau du 6 avril 2011 créant l'institution du Déontologue, dispose, dans son deuxième alinéa, que : *« le déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des règles définies dans le code de déontologie. Les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné »*.

Cette mission de conseil est assurément la part la plus représentative de l'activité du Déontologue à l'heure actuelle. Deux explications à cela : en premier lieu, la déontologie parlementaire relève très largement de l'interprétation de principes

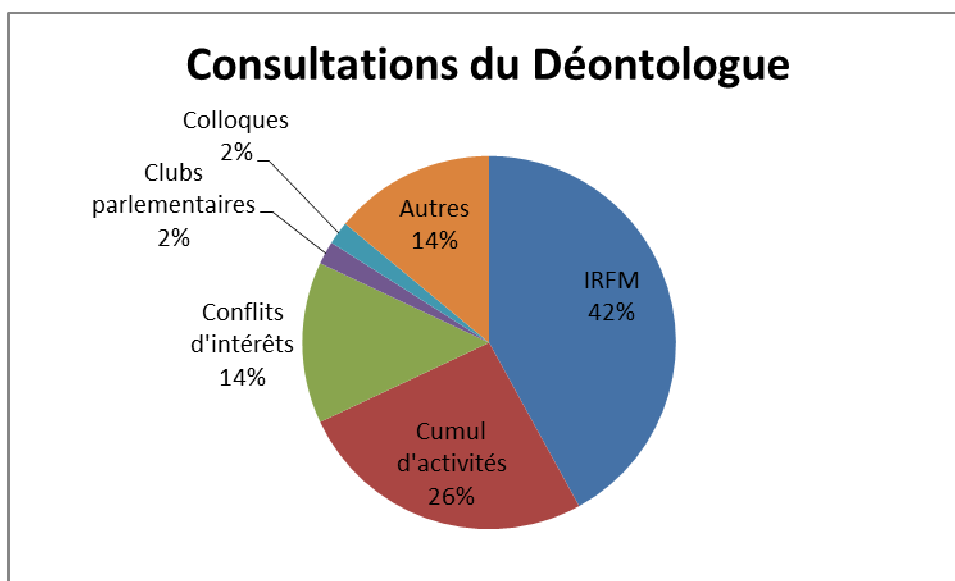
éminemment subjectifs. L'adoption d'un comportement irréprochable sur le plan déontologique n'est pas innée, elle relève d'une conscience personnelle acquise au terme d'une éducation reçue, d'un parcours professionnel, associatif ou militant accompli durant des années. En d'autres termes, la conscience personnelle est souvent variable et, parfois, évolutive. Les parlementaires, habitués à la norme juridique, à l'élaboration de lois aussi claires que possibles, sont, pour certains d'entre eux en tout cas, peu familiers de cette matière mouvante. Le dialogue avec une entité extérieure, indépendante et soumise à une exigence de stricte confidentialité leur permet bien souvent de mieux cerner les contours des exigences éthiques de leur action. Le deuxième motif de recours au Déontologue tient bien évidemment à la sensibilité du sujet ; l'attention constante des médias sur les faits et gestes des décideurs publics, le caractère viral de certaines informations, l'omniprésence des réseaux sociaux ont profondément modifié l'exercice du mandat parlementaire. Le recours au Déontologue apparaît, dans ce contexte de pression constante, comme une possibilité de se prémunir, en amont, de toute critique ou remise en cause, y compris sur des sujets qui ne suscitent, en toute objectivité, aucune difficulté. Mais cette demande de conseil auprès du Déontologue ne saurait s'expliquer, sauf à verser dans le cynisme, que par la seule contrainte : le dialogue avec le Déontologue est souvent également mû par de véritables convictions personnelles, de plus en plus d'élus étant pleinement conscients qu'ils se doivent d'incarner l'exemplarité, ceux-ci cherchant à vérifier auprès d'une personnalité extérieure que leur démarche repose sur une analyse exacte des situations.

Il va sans dire que le rôle du Déontologue dans cette fonction de conseil ne consiste pas à cautionner ou valider toutes les pratiques. Lorsqu'un député vient le voir, l'appelle ou lui écrit, l'objectif est d'entamer le dialogue et d'alerter, s'il s'avère que des pratiques paraissent contraires au code de déontologie. Le principe de confidentialité régit l'ensemble des échanges : c'est ce qui permet très certainement

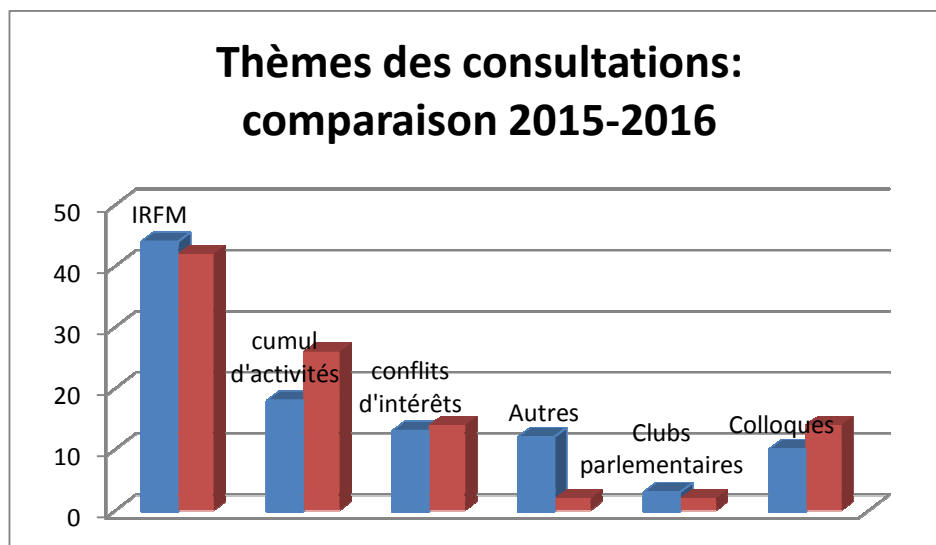
qu'ils s'opèrent dans la confiance, mais aussi, et c'est essentiel, dans la plus grande franchise.

Depuis le dernier rapport du Déontologue publié en juin 2015, le Déontologue a reçu 50 demandes de conseil. Le précédent rapport faisait état, sur une période similaire, de 61 demandes ; cette diminution s'explique très certainement par la clarification des règles qui a pu être apportée sur certains sujets par le Bureau.

Pour reprendre la classification déjà établie dans le précédent rapport, 21 demandes de conseil ont porté sur l'utilisation de l'I.R.F.M., 13 sur des questions concernant le cumul d'activités extérieures avec le mandat parlementaire, 7 sur l'existence de possibles conflits d'intérêts, 1 sur l'organisation d'un colloque, 1 sur les clubs parlementaires, et 7 sur des sujets autres.



Si l'on reprend les chiffres du rapport précédent, publié en juin 2015 et qui portait sur la période d'avril 2014 à juin 2015, on note que les proportions sont analogues :



Au vu de ces chiffres, il apparaît que le sujet qui préoccupe le plus les députés ayant demandé une consultation au Déontologue reste de façon majoritaire l'utilisation de leur indemnité représentative de frais de mandat. En revanche, la question de la prévention du conflit d'intérêts, qui a constitué pourtant, à l'origine, la raison d'être du Déontologue, n'arrive qu'en troisième position des motifs de consultation.

1) Les demandes de consultation portant sur l'utilisation de l'Indemnité représentative de frais de mandat (I.R.F.M.)

a) Des modalités d'utilisation profondément réformées au cours de la législature en vue d'un meilleur usage de l'I.R.F.M.

Instituée par un arrêté de Bureau du 23 avril 1997, l'I.R.F.M. est destinée à couvrir forfaitairement l'ensemble des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire, ainsi que le coût lié à l'emploi de collaborateurs, lorsqu'il excède l'enveloppe de crédit allouée spécifiquement à cet usage. Indexé sur la valeur du point d'indice de la Fonction publique, le montant brut de l'I.R.F.M. est actuellement de 5.770 € par mois et son montant net, après prélèvements sociaux (CSG au taux de 7,5 % et CRDS au taux de 0,5 %), de 5.308,40 €. Au sens du droit fiscal, l'I.R.F.M. est

« réputée utilisée conformément à son objet¹ » et n'est donc pas contrôlable par l'administration fiscale.

Les modalités de versement et de contrôle de cette indemnité ont été profondément revues au cours de cette législature, avec des avancées indiscutables sur le plan déontologique ; il s'agissait de mettre fin aux critiques récurrentes sur le fait que, l'usage de l'I.R.F.M. n'étant soumis à aucun contrôle, elle pouvait être détournée au profit d'un usage personnel.

La première mesure prise par le Bureau a consisté à modifier le montant de l'indemnité : dès le mois d'octobre 2012, le Président Claude Bartolone propose au Bureau, au titre de l'exemplarité, la réduction de 10 % du montant de l'I.R.F.M., qui était alors de 6.412 € brut (soit 5.899,04 nets). La décision prévoit également de réaffecter les sommes économisées, résultant de cette baisse, à l'amélioration de la situation des collaborateurs parlementaires.

Dans le même esprit d'exemplarité, le Bureau a supprimé la possibilité de transférer sur l'I.R.F.M. le reliquat de « crédit collaborateur » qui n'aurait pas été consommé.

En octobre 2013, la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 introduit dans le code électoral un nouvel article L. 52-8-1, disposant que « *Aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat* ». Il s'agit ainsi de reprendre dans la loi une interdiction déjà énoncée par le Conseil constitutionnel en 2013, qui avait spécifiquement jugé que

¹ Article 81 du code général des impôts

l'I.R.F.M. « ... ne saurait être affectée au financement d'une campagne électorale à laquelle le député est candidat »¹.

Enfin, le mouvement vers la mise en place de règles d'utilisation de l'I.R.F.M. va trouver une consécration avec la décision du Bureau du 18 février 2015, qui interdit certaines dépenses, énumère cinq types de dépenses éligibles, met en place une procédure d'attestation sur l'honneur et définit un dispositif en cas de manquement à ces règles d'utilisation.

Ces règles figurent désormais dans l'Instruction générale du Bureau, à l'article 32 *bis*.

¹ Décision n° 2013-4795 14^{ème} circonscription des Bouches-du-Rhône

Article 32 bis de l’Instruction générale du Bureau

(Décision du Bureau du 18 février 2015)

Utilisation de l’indemnité représentative de frais de mandat

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

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

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

« 3° Les frais de communication ;

« 4° Les frais de représentation et de réception ;

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

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

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

« Le Président peut, après avis du Bureau, saisir le déontologue de l’Assemblée nationale d’une demande d’éclaircissements concernant l’utilisation par un député de son indemnité représentative de frais de mandat, avec pour mission de lui en faire rapport. Saisi par le Président, le Bureau statue sur la situation du député au vu de ce rapport et prend les mesures appropriées. »

Sur le fondement de cette nouvelle réglementation, à l’élaboration de laquelle il a été étroitement associé¹, le Déontologue a apporté aux députés,

¹ Cf. *Les progrès de la Déontologie à l’Assemblée nationale, rapport du Déontologue remis au Bureau en juin 2015.*

conjointement avec les Questeurs, des réponses à leurs demandes d'éclaircissement sur divers points.

b) Des réponses sur la définition des postes d'utilisation de l'I.R.F.M.

- Les frais liés à la permanence et aux dépenses d'hébergement

En premier lieu, le Déontologue a confirmé à un député que la location d'un pied-à-terre parisien pouvait entrer dans la définition des dépenses autorisées par l'article 32 *bis*. Avec l'expression « *frais liés à la permanence et à l'hébergement du député* », cet article permet en effet de payer sur l'I.R.F.M. les frais d'hébergement hôtelier sur Paris non pris en charge par l'Assemblée nationale, les frais de location d'une permanence parlementaire dans la circonscription, ainsi que, comme c'était le cas dans la demande formulée par le député, le loyer d'un appartement sur Paris.

Deux précisions pour compléter ce point : les frais d'hébergement ne sauraient se limiter à la circonscription ou Paris. La décision du Bureau ouvre également la possibilité de régler des dépenses d'hébergement lors de déplacements. Le cas se pose peu car ces dépenses sont, dans la plupart des cas, prises en charge par l'Assemblée nationale. Néanmoins, il n'y aurait aucune difficulté à ce que des frais d'hébergement soient payés avec l'I.R.F.M., sous réserve, évidemment d'être en lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire. Toute autre circonstance serait contraire aux règles d'utilisation édictées par le Bureau.

La deuxième précision porte sur l'interdiction d'inscrire, au titre des dépenses d'hébergement, des frais liés à l'acquisition d'un patrimoine. Le débat est connu : l'I.R.F.M. a souvent suscité des critiques car elle a pu être utilisée pour l'acquisition de biens immobiliers. Ce faisant, elle aurait permis un accroissement injustifié du patrimoine, qui subsiste après l'achèvement du mandat. De telles

pratiques ont pu être justifiées par le passé, notamment au vu de la situation du marché immobilier dans certains territoires ; néanmoins, elles ne sont pas recommandées sur le plan déontologique et il faut se féliciter que le Bureau y ait mis fin de la manière la plus nette.

- Les frais de transport du député et de ses collaborateurs

Le Déontologue a été consulté à plusieurs reprises sur la prise en charge, avec l'I.R.F.M., de frais liés aux transports. La plus courante de ces questions porte sur la possibilité d'achat d'un véhicule. Le Bureau, lors de sa réunion du 18 février 2015, a explicitement prévu cette possibilité et c'est logiquement dans ce sens qu'ont été rédigées les réponses du Déontologue, interrogé sur cette question. Cependant, il a toujours indiqué sa préférence pour une possibilité alternative, consistant à procéder à une « *location avec option d'achat* » ou « *leasing* », qui lui paraît encore plus appropriée à une utilisation déontologique de l'I.R.F.M.

Cette procédure, qui permet de disposer d'un véhicule, est assimilée à une opération de crédit au sens de l'article L. 311-2 du code de la consommation. Elle permet à un consommateur d'utiliser pendant une période déterminée un véhicule qui appartient à une société donnée en versant un loyer à cette société, qui demeure propriétaire du véhicule, et de bénéficier ensuite d'une option d'achat sur ce véhicule à la fin de la période pour un prix convenu à l'avance.

La concordance entre la durée de location et celle du mandat parlementaire qui reste à courir avant les prochaines élections législatives apporte ainsi la garantie d'une utilisation de l'I.R.F.M. réellement conforme à son objet et écarte tout soupçon de recherche d'un enrichissement personnel.

S'il venait à être interrogé sur une possibilité d'acquisition en cette fin d'année 2016, le Déontologue serait enclin à modifier sa réponse, habituellement

positive, pour préconiser de s'abstenir d'une telle acquisition, la fin de mandat approchant.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'un achat de véhicule, le Déontologue a veillé à préciser que cette acquisition devait être « raisonnable » : il a ainsi été conduit à conseiller aux députés de choisir des véhicules dans des gammes de prix en cohérence avec les besoins des parlementaires et appropriées à leur image.

Le Déontologue a aussi été interrogé sur les modalités de financement de cette acquisition ; il a déconseillé l'ouverture d'un compte d'épargne spécifique alimenté par des versements du compte I.R.F.M., estimant qu'une telle procédure était contraire aux règles relatives à l'utilisation de l'I.R.F.M., visant à éviter tout enrichissement indu.

Le Déontologue a également été amené à se pencher sur la question des frais d'essence, lorsque le véhicule personnel est utilisé en circonscription, pour l'accomplissement du mandat parlementaire. Il lui est apparu convenable sur le plan déontologique d'imputer ces frais d'essence sur l'I.R.F.M., au prorata de l'utilisation du véhicule à titre professionnel. Toutefois, il a laissé aux députés la responsabilité du calcul de ce prorata.

Le Déontologue a également accepté, pour des raisons de simplicité, que le paiement de ces frais d'essence se fasse par des versements réguliers de l'I.R.F.M. vers le compte personnel, ce compte personnel servant à acquitter la facture d'essence. Les versements d'I.R.F.M. vers le compte personnel sont en théorie prohibés ; cependant, dans la pratique, de tels versements peuvent être envisagés lorsque le député a pu préfinancer, à partir de son compte personnel, des dépenses qui ont, par nature, vocation à s'imputer sur le compte bancaire sur lequel est versé l'I.R.F.M. Dans ce cas, rien ne s'oppose naturellement à ce que le député puisse se

rembourser à partir de ce dernier compte, en veillant à conserver les justificatifs des dépenses en cause.

- *Les frais de communication*

Le Déontologue a été interrogé sur le périmètre des dépenses de communication éligibles à un financement par l'I.R.F.M.

Il a estimé que le financement d'un sondage pourrait alors relever de cette catégorie, s'il est axé, à titre principal, sur un bilan de l'activité du député à l'Assemblée nationale. La mesure de la popularité de l'action parlementaire peut en effet être un moyen, certes novateur, de voir dans quelle mesure cette action correspond aux attentes des citoyens de la circonscription et de mieux communiquer, à l'avenir, sur cette action.

Cependant, si ce sondage est réalisé en vue d'une future campagne électorale pour les élections législatives, le Déontologue a recommandé de s'abstenir de recourir à l'I.R.F.M. pour de telles dépenses. Il a en effet estimé que, même en dehors de toute période électorale, elle procurerait au député en place un avantage par rapport à ses concurrents que rien ne justifie ; sur le plan déontologique, à défaut du plan légal, une telle utilisation est contre-indiquée.

Le Déontologue a également estimé que pouvaient relever des dépenses éligibles à l'I.R.F.M. les dépenses résultant de l'achat d'emplacement sur les applications *Facebook* et *Twitter*, en considérant qu'elles entraient dans la définition d'une politique de communication.

Au titre des dépenses de communication, il a également estimé que celles liées à la création et l'animation d'un *think tank* pouvait être imputable sur l'I.R.F.M. tout en mettant en garde sur la vigilance dont il fallait faire preuve pour ce type de dépenses en période électorale.

- Les frais de représentation et de réception

Le Déontologue a été interrogé à plusieurs reprises sur la possibilité d'utiliser l'I.R.F.M. pour participer au financement de voyages organisés pour des électeurs de sa circonscription.

Une telle utilisation ne pose pas de difficulté si le voyage a un caractère pédagogique ou institutionnel. Il en est ainsi par exemple de la participation au financement d'un voyage scolaire à Paris, dont le programme comprend une visite de l'Assemblée nationale. La participation financière à ce voyage, par le biais de l'I.R.F.M., peut se rattacher tant à des frais de communication qu'à des frais de représentation, au regard de la décision du Bureau du 18 février 2015, et ne pose donc aucune difficulté sur le plan déontologique.

En revanche, le Déontologue a estimé que ne pouvait relever de frais de représentation, ni d'aucun autre poste de dépense éligible, la participation financière à un voyage permettant à des salariés de se déplacer au siège central de leur entreprise afin de protester contre la fermeture de la filiale dans laquelle ils travaillent. Il a considéré en l'espèce qu'une telle participation n'était pas liée à l'accomplissement du mandat ; il a conseillé en l'occurrence soit une participation sur les deniers personnels du parlementaire, soit alors un accompagnement du parlementaire ou de son collaborateur de la délégation se rendant au siège de la compagnie, un tel déplacement pouvant être financé, dans cette circonstance, sans difficulté sur l'I.R.F.M.

Ce poste de dépense – frais de représentation et de réception – est apparu à l'expérience le plus difficile à définir car les parlementaires sont sollicités, quotidiennement, pour participer financièrement à des opérations émanant d'associations culturelles, sportives ou sociales. Il apparaît cependant que faire rentrer ce type de dépenses dans le poste « frais de représentation » est contestable

sur le plan déontologique. Faisant appel à la générosité des donateurs, il paraît objectivement difficile qu'un tel geste puisse être financé par l'enveloppe consacrée aux frais de mandat. Sur ce fondement, le Déontologue a été conduit à déconseiller l'utilisation de l'I.R.F.M. pour le financement d'un projet mené par une association culturelle et sportive, en conseillant à la place le recours à la réserve parlementaire, dont un des objets traditionnels consiste justement à financer des investissements de proximité décidés par des collectivités territoriales et des activités menées par des associations.

Le Déontologue a considéré que pouvaient relever de ce type de dépenses éligibles à l'I.R.F.M. celles liées à la prise en charge de frais d'avocat, la « représentation » dont il est question dans la décision du 18 février 2015 pouvant être interprétée comme intégrant également la représentation juridique devant les tribunaux. Toutefois, le Déontologue a exprimé plusieurs conditions à une telle prise en charge : en premier lieu, l'action judiciaire pour laquelle sont engagés des frais d'avocat doit être en lien direct avec le mandat parlementaire. Le Déontologue a ainsi déconseillé l'utilisation de l'I.R.F.M. pour un recours qui avait trait au mandat local du député. Mais, même si le recours concerne le mandat parlementaire, le Déontologue a également circonscrit une telle possibilité : il a ainsi refusé le recours à l'I.R.F.M. pour un recours formé contre les opérations électorales à la suite desquelles le député avait été proclamé élu, estimant qu'une telle utilisation créait une situation d'inégalité entre le député élu et son opposant.

En second lieu, le Déontologue a considéré que la prise en charge des frais d'avocat par l'I.R.F.M. devait demeurer dans des montants raisonnables ; cette précision s'inspire de la réglementation édictée par le Collège des Questeurs en matière de prise en charge des frais d'avocat par l'Assemblée nationale, limitée à 3.000 €.

- *Les frais de formation du député et de ses collaborateurs*

Le Déontologue n'a pas été saisi de demandes concernant la prise en charge des frais de formation sur l'I.R.F.M. La décision du Bureau précise qu'il s'agit aussi bien des frais de formation du député que de ceux de son collaborateur. Il va sans dire que relève de cette catégorie la participation aux frais de formation demandée par le Collège des Questeurs lors de l'inscription d'un député à une formation dispensée par un organisme ; la règle généralement retenue est que l'Assemblée nationale prend en charge les deux tiers du coût de la formation, le tiers restant à la charge du député. Cette dernière part peut sans aucune difficulté, quelle que soit la formation, être financée sur l'I.R.F.M.

c) Des réponses sur les modalités de restitution à l'Assemblée nationale du reliquat d'I.R.F.M. en fin de mandat

Le Déontologue a également été consulté à plusieurs reprises sur les modalités de remise de l'I.R.F.M. au terme du mandat parlementaire.

Cette obligation figure désormais, depuis la décision du Bureau du 18 février 2015, à l'article 56 du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale : « *Le montant non utilisé de l'indemnité représentative de frais de mandat par le député est reversé à l'Assemblée nationale à la fin de son mandat* ».

Le Déontologue a ainsi rappelé que cette disposition, au même titre que d'autres règles rappelées ou posées à l'occasion de la réforme de février 2015, visait à empêcher tout enrichissement personnel au moyen de l'I.R.F.M. Sous réserve de modalités différentes qui pourraient être décidées par le Collège des Questeurs, il a été précisé au député qu'il recevrait, après la fin de son mandat, un courrier des Questeurs rappelant cette obligation. Cette remise se fait sous la forme d'un chèque à

l'ordre du Trésorier de l'Assemblée nationale, envoyé dans les meilleurs délais ; il est en effet laissé à l'ancien député un temps raisonnable pour lui permettre d'honorer le paiement de toutes les charges liées à son ancien mandat.

Par ailleurs, le Déontologue a été consulté sur la nature de l'I.R.F.M. au regard des règles concernant l'Impôt de solidarité sur la fortune (I.S.F.). Il est évident que cette question dépasse le champ de compétences du Déontologue. Néanmoins, elle ne lui est toutefois pas totalement étrangère non plus dans la mesure où elle pose la question de la nature même de l'I.R.F.M. Compte tenu des règles édictées par le Bureau le 18 février 2015, l'I.R.F.M. ne peut plus être conçue, que ce soit par les députés, mais également par l'administration fiscale, comme un appoint de rémunération qui pourrait dès lors contribuer à accroître le patrimoine. Dès lors, sur le plan des principes, il est objectivement erroné de retenir l'I.R.F.M. dans l'assiette de l'I.S.F.

Sur le plan des règles fiscales, le Déontologue a rappelé que, au regard des règles relatives à la détermination de l'actif net, le solde positif de trésorerie résultant de la part non consommée d'I.R.F.M. s'apparente aux dépôts de toute nature taxables à l'I.S.F. Ce solde augmente donc le patrimoine taxable.

Toutefois, en vertu des principes mêmes de l'impôt, la valeur du patrimoine est taxée sous déduction du passif qui grève celui-ci. Est ainsi déductible, le passif existant au jour de l'évaluation du patrimoine, à la charge du contribuable et dûment justifié par tout mode de preuve compatible avec les règles de procédure écrite.

Or, le solde non utilisé de l'I.R.F.M. en fin de mandat doit être reversé à l'Assemblée nationale. Ce reversement est désormais inscrit dans les textes puisqu'il figure, depuis le 18 février 2015, à l'article 56 du Règlement budgétaire, comptable et financier. En conséquence, cette obligation de reverser les excédents non consommés

au terme du mandat conduit à l'existence d'une dette au 1^{er} janvier de chaque année : le solde non utilisé de l'I.R.F.M. vient ainsi en déduction du patrimoine imposable.

Au regard de la taxation à l'I.S.F., le Déontologue a estimé qu'il existait une neutralité du solde non utilisé de l'I.R.F.M. pendant toute la durée du mandat de député.

En somme, sur cette question des conseils dispensés par le Déontologue sur l'usage de l'I.R.F.M., il convient d'insister sur le fait que la situation au cours de la période couverte par le présent rapport s'est considérablement améliorée par rapport au passé. Les règles nouvelles mises en place par le Bureau de l'Assemblée, à l'initiative du collège des questeurs et, parfois sur la proposition du Déontologue, ont grandement contribué à assainir la situation. Désormais, les choses sont plus claires, y compris sur la nature même de l'I.R.F.M. : celle-ci constitue une indemnité de fonction, ou de frais professionnels, destinée à couvrir des dépenses en rapport direct avec l'exercice du mandat de député. Cette interprétation était déjà celle retenue en particulier par le Conseil constitutionnel qui avait jugé dans deux décisions du 1^{er} mars 2013 que : « ... *"l'indemnité représentative de frais de mandat" correspond, selon les termes de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale, à une indemnité "versée à titre d'allocation spéciale pour frais par les assemblées à tous leurs membres" ; qu'elle est par suite destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député* » (déc. n° 2013-4793 AN et déc. n° 2013-4795 AN). L'évolution des règles internes à l'Assemblée nationale au cours des années 2015 et 2016, ainsi que l'adaptation corrélative du comportement des députés, ont été, somme toute, rapides et, en toute hypothèse, on peut les juger irréversibles.

2) Les demandes de consultation portant sur le cumul d'activités

Depuis le dernier rapport du Déontologue en juin 2015, 13 députés sont venus le consulter pour des questions liées à la possibilité de cumuler une activité avec d'autres fonctions, notamment dans le secteur privé.

Ce faisant, il se confirme, comme le Déontologue le notait déjà dans son précédent rapport, que la distinction entre le régime des incompatibilités, qui interdit le cumul dans certaines conditions énumérées aux articles L.O. 140 à L.O. 151-2 du code électoral, et la prévention des conflits d'intérêts, telle qu'elle est prévue dans le code de déontologie, n'est pas toujours clairement perçue par les intéressés. Les députés qui consultent le Déontologue souhaitent généralement savoir s'ils ont le droit d'exercer telle ou telle activité. Or la réponse à cette question ne relève pas du Déontologue mais du Bureau, et, au sein du Bureau, de la Délégation chargée des questions relatives au statut du député, actuellement présidée par M^{me} Catherine Vautrin.

En revanche, relève bien du Déontologue la question de la prévention des conflits d'intérêts, à savoir, une fois que l'activité a été jugée compatible par le Bureau, les précautions à prendre par le député pour éviter que l'intérêt privé, qu'il défend ou promeut au travers de son activité annexe, ne vienne interférer avec l'intérêt général. Ces précautions, destinées à prévenir d'éventuels conflits d'intérêts sont abordées dans le chapitre suivant de ce rapport.

Lorsque le Déontologue est consulté sur la possibilité de cumuler le mandat parlementaire avec une activité annexe, il peut livrer une première analyse juridique, au regard du régime des incompatibilités, mais rappelle dans le même temps au député qu'il doit saisir la Délégation chargée de l'application du statut du député, seule à même d'instruire le dossier pour le Bureau en proposant le classement de l'activité comme compatible ou, en cas de doute, la saisine du Conseil

constitutionnel. Le Déontologue alerte également le député sur la nécessité de mettre à jour sa déclaration d'intérêts et d'activités auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Cette distinction entre la possibilité de cumuler une activité et la prévention des conflits d'intérêts n'épuise pas complètement le sujet : ces questions revêtent également un aspect politique, sur lequel le Déontologue refuse de s'engager. Ainsi, il a été saisi par un député qui contestait le cumul d'activités dans lequel se serait trouvé l'un de ses collègues. Sur le plan des incompatibilités, comme sur le plan d'un éventuel conflit d'intérêts, le Déontologue avait déjà été saisi et avait répondu par la négative. Néanmoins, le député n'a pas été convaincu par les réponses du Déontologue et a choisi de porter le débat sur le plan politique. C'est un choix sur lequel le Déontologue n'a, à l'évidence, pas à se prononcer.

Au titre du cumul d'activités, le Déontologue a été saisi, comme l'année précédente, sur la possibilité de faire des conférences, ou d'animer des conférences, et, ce, contre rémunération. Si un député peut, au regard de ses fonctions passées, se faire rémunérer pour une intervention, il paraît en revanche contraire à la déontologie de le faire au titre de sa fonction parlementaire, l'expérience acquise pendant et grâce au mandat ne pouvant en aucune façon être monnayée. Le Déontologue veille également à rappeler que si cette activité prend un caractère pérenne, elle doit être déclarée auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique afin de figurer dans la déclaration d'intérêts et d'activités, avec les montants de rémunération correspondants.

3) Les demandes de consultation portant sur la prévention des conflits d'intérêts

7 députés sont venus consulter le Déontologue sur l'éventualité de l'existence d'un conflit d'intérêts les concernant. Il s'agit là certainement de l'aspect le plus difficile dans les missions imparties au Déontologue, pour deux raisons : la

première est que la notion de conflit d'intérêts repose non seulement sur les faits, mais également sur l'apparence de ces faits. Cette notion d'apparence est d'ailleurs explicitement exprimée dans la définition du conflit d'intérêts énoncé à l'article 2 de la loi relative à la loi n°2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique : « *le conflit d'intérêts naît lorsqu'une interférence existe entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à **paraître** influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». Dès lors, cette notion comporte obligatoirement un aspect subjectif difficile à appréhender et nécessite parfois, pour les députés, une introspection déontologique de leurs pratiques.

La seconde difficulté repose sur l'aspect personnel de cette notion. Sont bien souvent concernés les proches du député (conjoint, descendant ou ascendant...) et l'irruption de ces liens privés dans le champ de la vie publique est parfois douloureusement ressentie.

Il n'en reste pas moins que, quelle que soit la difficulté de l'exercice, c'est sur l'existence potentielle de ces conflits d'intérêts que la pression médiatique est la plus forte et que la plus grande vigilance est de mise.

Sur les demandes recensées par le Déontologue en la matière, il apparaît que le thème qui revient le plus souvent dans les consultations porte sur l'acceptation de fonctions au sein d'organismes extra-parlementaires.

- o *L'existence de potentiels conflits d'intérêts suscités par la présidence d'un organisme extra-parlementaire*

Les organismes extra-parlementaires sont des organismes extérieurs au Parlement, d'origine législative ou réglementaire, exerçant une compétence diversifiée, tantôt consultative, tantôt décisionnelle, auprès du Gouvernement. Ils sont composés, entre autres, de députés et de sénateurs désignés par le Président

de l'assemblée concernée¹, sauf disposition contraire du texte constitutif. Les organismes extra-parlementaires sont, à l'heure actuelle, au nombre de 250 environ.

Le Déontologue a été consulté afin de vérifier, avant l'acceptation d'un poste au sein d'un organisme extra-parlementaire, s'il n'existait pas de potentiel conflit d'intérêts. Il a ainsi été amené à conseiller au député pressenti pour prendre la présidence d'un organisme spécialisé dans les questions relatives à l'exportation de se faire omettre du Barreau, alors qu'il avait exercé, avant son mandat, dans un cabinet spécialiste en droit des affaires.

Il a également examiné la situation d'un député sur le point d'être nommé au sein d'un organisme extra-parlementaire compétent dans un secteur d'activités dans lequel exerçait son conjoint. Le Déontologue a rappelé que la décision de nomination tenait compte de l'implication du député dans le secteur concerné, notamment à travers ses travaux parlementaires. La nomination du député était, en l'occurrence, objectivement justifiée par sa compétence sur ces sujets, cette compétence étant publique et incontestable. Selon cette définition, qui tient compte non seulement de la réalité, mais également des apparences et de la façon dont la situation peut être perçue par un observateur extérieur, le Déontologue a reconnu que le mandat au sein du conseil d'administration de l'organisme extra-parlementaire pouvait faire l'objet d'une contestation.

Néanmoins, dans la mesure où la déclaration d'intérêts et d'activités du député faisait bien état de la profession de son conjoint, que, de surcroît, cette profession ne conférait pas au conjoint un rôle décisionnaire, le Déontologue a estimé qu'il s'agissait davantage en l'occurrence d'une « proximité d'intérêts » et que le conflit d'intérêts, si tant qu'il ait existé, était objectivement tenu ; qu'il pouvait au

¹ Article 26 du Règlement de l'Assemblée nationale

surplus être surmonté par une politique de transparence assumée, voire revendiquée ; aussi a-t-il conseillé au député d'indiquer de façon très claire, dans l'exercice de ses fonctions au sein de l'organisme extra-parlementaire, sa situation personnelle. De même, il a conseillé au député de se déporter, et ce de la façon la plus transparente possible, lorsque des décisions individuelles concernant l'entreprise ou l'organisme dans lequel exerçait le conjoint seraient à l'ordre du jour du conseil d'administration.

Toujours en lien avec des fonctions exercées au sein d'un organisme extra-parlementaire, le Déontologue a été consulté sur l'existence d'un éventuel conflit d'intérêts à la suite de l'acceptation de la fonction de rapporteur d'un texte portant sur un sujet que le député connaissait par ailleurs au titre de ses fonctions de président du conseil d'administration d'un organisme extra-parlementaire.

Le Déontologue a rappelé en premier lieu qu'il n'existait aucune incompatibilité formelle avec les fonctions de rapporteur d'un texte. L'appréciation de la situation ne relevait donc pas d'une analyse juridique mais plutôt d'une évaluation, sur le plan déontologique, des intérêts en jeu, entre les fonctions de rapporteur d'un texte et celle de président d'un organisme extra-parlementaire compétent dans le secteur régi par le projet de loi, afin de mesurer s'il existe une situation de conflit d'intérêts.

Il a également constaté que la nomination en tant que rapporteur du texte relevait d'une décision de la Commission sans qu'il y ait eu en réunion de commission de contestation de ce choix. Il a estimé que, sur un sujet aussi technique que celui concerné par le projet de loi, la compétence du député en tant que président de l'organisme extra-parlementaire avait dû être un facteur déterminant dans cette nomination.

Pour autant, le Déontologue a reconnu qu'elle était susceptible d'être contestée si l'objectivité était altérée, ou paraissait altérée, compte tenu des fonctions exercées au sein de l'organisme.

Il lui a semblé là encore que le conflit d'intérêts ne pouvait être dépassé que par une pratique de transparence assumée, voire revendiquée ; aussi a-t-il recommandé au député de faire mention, de façon très claire, aussi bien dans son rapport que dans sa présentation en séance, des fonctions exercées au sein de l'organisme.

Le Déontologue a également recommandé, s'agissant des auditions menées en tant que rapporteur, d'y associer le plus grand nombre possible de membres de la commission afin de mettre en évidence l'objectivité des travaux.

Enfin, le Déontologue a recommandé d'être particulièrement vigilant à l'égard des amendements qui seraient proposés car tout dispositif qui avantagerait l'organisme extra-parlementaire ou qui pourrait passer pour un avantage, même de façon subjective, pourrait être reproché et jeter ainsi la suspicion sur la sincérité de la démarche. Soulignons qu'en l'espèce, le député concerné s'est conformé très scrupuleusement aux recommandations du Déontologue.

De façon générale, et au terme de ces trois exemples qui concernent des fonctions exercées au sein d'organismes extra-parlementaires, le mode opératoire préconisé par le Déontologue en cas de suspicion de conflits d'intérêts consiste à faire le choix de la plus grande transparence possible, notamment par la déclaration en séance, en réunion de commission ou au sein des organismes, des fonctions pouvant prêter à contestation. Une telle pratique s'inscrit en outre en complète conformité avec l'article 5 du code de déontologie qui prévoit que « *les députés ont le devoir de faire connaître tout intérêt personnel qui pourrait interférer dans leur action publique et prendre toute disposition pour résoudre un tel conflit d'intérêts au profit du seul intérêt général* ».

En ce sens, parmi les propositions, formulées en 2015, mais non encore reprises à ce jour dans le code de déontologie, figure celle relative à la faculté reconnue au profit des députés de procéder à des déclarations orales d'intérêt. Cette pratique, rare jusqu'à présent, se développe peu à peu. En reconnaître l'existence en l'inscrivant dans le code de déontologie, à nos yeux, revêtirait l'avantage de la banaliser pour le plus grand profit de la culture éthique au sein de l'Assemblée nationale.

Proposition n°3 : préciser l'étendue du devoir d'impartialité, en complétant le code de déontologie par un article disposant que *« les députés qui, à l'occasion de l'examen d'une question dont l'Assemblée nationale est saisie, ont un intérêt privé ou financier pour eux-mêmes ou leurs proches distinct de l'intérêt général peuvent le déclarer oralement. Ils peuvent également choisir de se retirer sans participer aux débats ou exercer leur droit de vote. »*

- Les autres consultations portant sur l'existence d'un éventuel conflit d'intérêts

Les autres consultations ont porté sur des sujets très divers et il est difficile de les réunir sous une même thématique.

Un député a ainsi consulté le Déontologue car il avait été sollicité par une agence de voyages qui organisait des visites de Paris incluant une visite de l'Assemblée nationale. Les députés disposant d'un quota de visites pour les habitants de leur circonscription, l'agence de voyages avait fait appel à l'entremise du parlementaire pour monter son programme. Le Déontologue a vivement déconseillé au député, qui d'ailleurs s'y est conformé, de répondre positivement à cette sollicitation, en rappelant les termes de l'article premier du code de déontologie des députés, qui dispose que *« les députés doivent agir dans le seul intérêt de la nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches. »*

Ils s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée pour promouvoir des intérêts privés ».

Un député a également consulté le Déontologue pour l'octroi de subventions, dans le cadre de sa réserve parlementaire, à une association dont il était par ailleurs le président. Le Déontologue a fortement déconseillé de telles pratiques, même si la bonne foi était évidente en l'occurrence, compte tenu du fait qu'elles susciteraient inévitablement des critiques inhérentes à l'existence même de la réserve parlementaire.

B. À l'égard des collaborateurs parlementaires

Dans son précédent rapport, le Déontologue avait formulé, au titre de ses dix propositions, la reconnaissance officielle pour les collaborateurs — comme pour les fonctionnaires parlementaires — de la faculté de saisir le Déontologue.

Il soulignait à l'époque qu'il s'agissait simplement de mettre le droit en accord avec la pratique puisque dans les faits, le Déontologue était déjà saisi de manière informelle et assez fréquente par des collaborateurs parlementaires, plus épisodiquement, par des fonctionnaires parlementaires.

La réunion du Bureau du 13 juillet 2016 a permis d'apporter sur ce sujet les réponses souhaitées. Le code de déontologie des députés comprend désormais, dans son article 8, un alinéa disposant que : « *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.* »

Ces dispositions sont l'exacte réplique des dispositions concernant la saisine du Déontologue par les députés : lorsque le Déontologue reçoit un collaborateur parlementaire, les règles régissant cette consultation sont identiques à

celles prévalant pour le député, à savoir qu'elles se font en toute confidentialité. Le Déontologue n'a pas, dans ce cadre d'intervention, à en référer à l'employeur du collaborateur, à savoir son député. Néanmoins, comme on le verra, il insiste toujours sur le lien de loyauté qui unit le collaborateur à son employeur et, en conséquence, sur l'importance, pour le collaborateur, d'agir dans la plus grande transparence vis-à-vis du député qui l'emploie.

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. Lorsqu'ils s'appliquent aux collaborateurs, ce n'est que parce que celui-ci représente, à un titre ou à un autre, son employeur. Le code de déontologie ne vaut donc pas pour les collaborateurs parlementaires comme il s'applique aux députés ; en ce sens, il serait légitime de mener une réflexion, en partenariat avec les associations de collaborateurs et les syndicats professionnels, sur les règles propres aux collaborateurs afin d'édicter un code de déontologie qui soit propre à cette catégorie.

En l'absence de tout code spécifique, le Déontologue, lorsqu'il est consulté par un collaborateur, est donc contraint à faire preuve d'empirisme. L'exercice est cependant beaucoup moins délicat qu'il n'a pu l'être au début de la législature, comme en témoignait le rapport de sa prédécesseure, M^{me} Noëlle Lenoir ; la situation des collaborateurs a en effet connu des avancées très nettes sous l'impulsion du Président Claude Bartolone, et la signature à venir d'un accord entre l'association des députés-employeurs et les syndicats de collaborateurs constitue sans aucun doute un premier pas dans la reconnaissance des droits des collaborateurs. Dans ce contexte

plus apaisé qu'il ne l'a été auparavant, les questions de déontologie peuvent être abordées sans que la question sous-jacente du statut des collaborateurs ne vienne interférer dans ce questionnement.

Le Déontologue a été saisi trois fois par des collaborateurs qui s'interrogeaient sur la possibilité de cumuler leur emploi de collaborateur avec une activité extérieure. Le Déontologue a, chaque fois, rappelé qu'il n'existait aucune incompatibilité professionnelle pour les collaborateurs, à l'inverse de ce qui est prévu dans le code électoral pour les députés. Néanmoins, 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 ; ainsi, par exemple, en est-il d'un collaborateur devenu assistant juridique dans un cabinet d'avocats : le Déontologue lui a vivement conseillé de s'abstenir de toute intervention dans un dossier ayant trait de près ou de loin au travail parlementaire, en déclinant notamment sa compétence lorsqu'étaient concernées des collectivités de la circonscription du député. 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.

Un code de déontologie, adapté aux spécificités des fonctions de collaborateur parlementaire, permettrait de préciser les règles de cumul d'activités ;

c'est d'ailleurs en ce sens qu'a plaidé le Déontologue lorsqu'il a été consulté à ce sujet par le Président Claude Bartolone¹.

C. À l'égard des fonctionnaires parlementaires

L'extension des compétences du Déontologue aux questions déontologiques soulevées par les fonctionnaires parlementaires répond là encore à une demande exprimée dans le précédent rapport ; elle a trouvé une concrétisation lors de la réunion du Bureau du 13 juillet 2016 et figure désormais dans le code de déontologie. Comme pour les collaborateurs parlementaires, il est important de noter que le matériau initial sur lequel peut s'appuyer le Déontologue pour conseiller les fonctionnaires parlementaires ne peut être le corpus du code de déontologie des députés. Il conviendrait de réfléchir, en collaboration avec la hiérarchie administrative de l'Assemblée nationale, selon une procédure qui devra être fixée par cette dernière, à l'élaboration de règles déontologiques spécifiques.

Depuis le précédent rapport, le Déontologue n'a pas été saisi de questions nouvelles émanant de fonctionnaires parlementaires.

Proposition n°7 : adopter un code de déontologie spécifique pour les fonctionnaires des services de l'Assemblée nationale et pour les collaborateurs parlementaires.

¹ Cf. deuxième partie du rapport : le rôle de conseil pour l'élaboration des règles déontologiques / B. les collaborateurs parlementaires

III. – Le rôle du Déontologue dans le dispositif de lutte contre le harcèlement

A. Le dispositif mis en place par le Bureau de l'Assemblée nationale

Le 20 novembre 2013, le Bureau, sur proposition du Président Claude Bartolone, a mis en place un dispositif destiné à lutter contre les situations de harcèlement à l'Assemblée nationale. Ce dispositif comprend deux niveaux : en premier lieu, la nomination d'un référent au sein de l'administration parlementaire, permet aux collaborateurs de députés d'évoquer des situations de harcèlement ou des comportements inappropriés dans leurs relations de travail, que ce soit avec leur employeur ou au sein de l'administration. En second lieu, la possibilité, pour le référent, d'orienter les collaborateurs vers le Déontologue de l'Assemblée nationale.

Ce dispositif, à l'origine réservé aux seuls collaborateurs parlementaires, a été ouvert aux députés ainsi qu'aux fonctionnaires parlementaires par une décision du Bureau du 6 mai 2016.

Les victimes de harcèlement sont reçues par la référente¹ ou le Déontologue en toute confidentialité ; il leur est proposé un accompagnement dans leurs démarches juridiques ou pour leur prise en charge psychologique. Pour cela, la référente et le Déontologue sont en contact avec des associations spécialisées dans ces questions de harcèlement ainsi qu'avec une psychologue et un médecin du travail, spécialistes de la souffrance au travail. Soulignons ici que la référente, comme le Déontologue de l'Assemblée nationale, sont animés par la ferme conviction qu'ils doivent faire preuve dans la mission qui est la leur d'une « tolérance zéro » à l'égard d'agissements pouvant être qualifiés de harcèlement sexuel. Il en va du respect de la

¹ Le Bureau, lors de sa réunion du 20 novembre 2013, a nommé M^{me} Catherine Leroy, chef de division au Secrétariat général, et par ailleurs collaboratrice du Déontologue, référente en matière de lutte contre le harcèlement.

loi du 6 août 2012 au sein même de l'Assemblée qui l'a initiée et votée. Il en va aussi du respect des principes constitutionnels d'égalité et de dignité de la personne humaine. Il en va enfin de l'image et de la crédibilité de l'Assemblée nationale.

Le premier rôle du Déontologue ou de la référente est de s'appuyer sur la définition juridique du délit de harcèlement, afin de mieux aider les personnes qui viennent les consulter à qualifier les faits dont elles sont victimes. Ils disposent pour cela de la définition juridique retenue par la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, figurant désormais à l'article 222-33 du code pénal.

B. La définition du harcèlement sexuel prévue par l'article 222-33 du code pénal

1) Le harcèlement sexuel exigeant des actes répétés

Le I de l'article 222-33 du code pénal définit le harcèlement sexuel comme « *le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements à connotation sexuelle qui soit portent atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créent à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante.* »

La circulaire d'application du ministère de la Justice du 7 août 2012¹ a permis de préciser les conditions d'application de de cette disposition :

– la condition de répétition des actes, inhérente à la notion même de harcèlement exige simplement que les faits aient été commis à deux reprises au moins. Il n'est pas nécessaire qu'un délai minimum sépare les actes commis, ces actes pouvant être répétés dans un très court laps de temps ;

¹ Circulaire CRIM 2012-1 /E8 – 07.08.2012 du 7 août 2012, présentation des dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel.

– il suffit que les comportements revêtent une connotation sexuelle, ce qui n'exige donc pas qu'ils présentent un caractère explicitement et directement sexuel ;

– pour être punissables, ces comportements doivent soit porter atteinte à la dignité de la victime en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, soit créer à l'encontre de la victime une situation intimidante, hostile ou offensante.

La circulaire évoque pour la première hypothèse des propos ou comportements ouvertement sexistes, grivois, obscènes, tels que des paroles ou écrits répétés constituant des provocations, des injures ou des diffamations, même non publiques, commises en raison du sexe ou de l'orientation ou de l'identité sexuelle de la victime.

La seconde hypothèse correspond aux cas dans lesquels, même si le comportement ne porte pas en lui-même atteinte à la dignité, il a pour conséquence de rendre insupportables les conditions de vie ou de travail de la victime. Ce peut être le cas lorsqu'une personne importune quotidiennement son ou sa collègue, en lui adressant sans cesse à cette fin des messages ou des objets à connotation sexuelle, alors que ce dernier ou cette dernière lui a demandé de cesser ce comportement.

2) Le harcèlement sexuel résultant de la commission d'un acte unique

Le II de l'article 222-33 du code pénal assimile au harcèlement sexuel « *le fait, même non répété, d'user de toute forme de pression grave dans le but réel ou apparent d'obtenir un acte de nature sexuelle, que celui-ci soit recherché au profit de l'auteur des faits ou au profit d'un tiers* ».

La circulaire du ministère de la Justice précitée a précisé que la notion de « pression grave » recouvre en pratique des hypothèses très variées, dans lesquelles une personne tente d'imposer un acte de nature sexuelle à la victime en contrepartie :

– soit d'un avantage recherché par cette dernière, comme l'obtention d'un emploi, d'une augmentation, d'un contrat de bail ou encore la réussite à un examen...

– soit de l'assurance qu'elle évitera une situation particulièrement dommageable, telle qu'un licenciement ou une mutation dans un emploi non désiré.

C'est, de façon claire, ce que les débats lors de la discussion du projet de loi ont désigné sous l'expression « chantage sexuel ».

La circulaire rappelle aussi que : *« toutes ces contreparties constituent ainsi des pressions dont le caractère de gravité s'apprécie au regard du contexte, et plus précisément des relations existant entre le harceleur et sa victime, de la situation dans laquelle se trouve cette dernière, et de sa capacité plus ou moins grande à résister à la pression dont elle est l'objet ».*

C. L'information sur le dispositif mis en place à l'Assemblée nationale

La question du harcèlement à l'Assemblée nationale est, l'actualité l'a hélas démontré, particulièrement sensible. De façon générale, les lieux de travail sont particulièrement propices à ce genre de comportement¹, et l'Assemblée nationale n'échappe pas à ce fléau. Il faut y ajouter, très certainement, des facteurs particuliers qui facilitent les actes de harcèlement : un entre-soi très masculin, des conditions de travail particulières, avec des rythmes soutenus et des séances de nuit tardives, une hiérarchie singulière entre le député et son collaborateur, caractérisée par un contrat de travail dérogatoire au droit commun, une très grande promiscuité dans des locaux à usage multiple, une forme de familiarité propre au milieu politique.... L'ensemble de ces éléments contribue sans nul doute à créer des conditions propices aux situations de harcèlement.

¹ 8 % des agressions sexuelles et 25 % des gestes déplacés sont subis sur le lieu de travail ou d'études (source : stop-harcelement-sexuel.gouv.fr)

Dans ce contexte, le dispositif créé par le Bureau dès 2013, et perfectionné en 2016, a incontestablement permis de répondre à une demande.

La première tâche du Déontologue a d'abord été de mieux faire connaître la réglementation en la matière. Il a ainsi plaidé, avec succès, pour que l'information la plus complète possible soit apportée aux collaborateurs et députés ; l'existence du dispositif de lutte contre le harcèlement figure désormais dans le livret d'accueil distribué aux collaborateurs parlementaires, ainsi que sur le site Intranet réservé aux députés et à leurs collaborateurs, où une page entière lui est consacrée. Sur cette page, figurent les informations essentielles et, notamment, un rappel des termes de l'article 222-33 du code pénal, ainsi que les coordonnées téléphoniques et électroniques directes à la fois de la référente et du Déontologue.

Dans ce même souci d'information, le Déontologue a été conduit à rencontrer les associations de collaborateurs et à travailler avec elles sur ces questions. Des sessions d'information ont pu être organisées pour les collaborateurs car il est évident que le succès de la lutte contre le harcèlement passe par une meilleure connaissance et une plus grande visibilité encore du dispositif existant. Il convient que ces sessions de formation soient pérennisées, et proposées de façon systématique à tous les collaborateurs.

Le Déontologue a également émis le souhait que soit distribuée, dans chaque bureau de député, y compris dans les bureaux de circonscription, une plaquette rappelant les dispositions de l'article 222-33 du code pénal relatif à la définition du harcèlement sexuel, aux fins d'affichage, ainsi que les coordonnées des différents services utiles, incluant les numéros du Déontologue et de la référente à appeler en cas de situation de harcèlement.

D. L'application du dispositif à l'Assemblée nationale

À la différence des consultations qu'il est conduit à faire en application du code de déontologie, le Déontologue s'est abstenu de communiquer sur le nombre de personnes qui l'ont saisi dans le cadre du dispositif harcèlement. 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.

Il est incontestable que ce dispositif a répondu à une demande, qu'il a le mérite d'exister et de reposer sur une entité, le Déontologue, extérieure à l'Assemblée nationale et totalement indépendante. Cela lui permet une grande latitude d'action et une liberté de ton qui sont inédites au sein de cette assemblée. Il peut ainsi, en accord avec les victimes, et si celles-ci estiment qu'une telle démarche est utile, prendre contact avec les parlementaires suspectés de ce type de comportement et leur faire comprendre les risques qu'ils encourent.

Mais il ne faut pas non plus croire que ce dispositif de lutte contre le harcèlement mis en place à l'Assemblée nationale apporte une réponse définitive à la question du harcèlement. N'ayant aucun moyen d'investigation, le Déontologue ne peut en effet que recueillir les témoignages, accompagner les victimes dans leur démarche juridique ou d'aide psychologique, rencontrer les intervenants dans les cas de harcèlement, mais guère aller au-delà.

Dans la perspective d'une meilleure effectivité du dispositif, le Déontologue serait favorable à ce que des comportements avérés de harcèlement puissent faire l'objet de sanctions disciplinaires. Il suffirait pour cela que soit reprise la proposition émise dans son précédent rapport consistant à introduire dans le code de déontologie un devoir d'exemplarité, permettant de faire figurer explicitement l'obligation pour les députés *« de prendre garde à ce qu'aucune de leurs actions, dans*

l'enceinte parlementaire comme en dehors, ne porte atteinte à l'image de l'Assemblée nationale ». Il est en effet peu compréhensible pour l'opinion publique que des comportements de harcèlement ne fassent pas l'objet d'une condamnation, même symbolique, au sein de l'Assemblée. L'introduction d'un dispositif spécifique contre le harcèlement paraîtrait cependant excessive et stigmatiserait inutilement la classe politique ; aussi paraît-il préférable d'en passer par la notion d'exemplarité, avec la possibilité, comme le prévoit l'article 80-4 du Règlement en cas de manquement au code de déontologie, de mettre en œuvre des sanctions disciplinaires, sur instruction de l'affaire par le Déontologue. L'autorité compétente pour prononcer la sanction demeurerait, comme pour toute sanction disciplinaire, le Président de l'Assemblée nationale ou le Bureau.

Proposition n° 1 : inscrire dans le code de déontologie un devoir d'exemplarité, qui disposerait que *« les députés prennent garde à ce qu'aucune de leurs actions dans l'enceinte parlementaire comme en dehors ne porte atteinte à l'image de l'Assemblée nationale.*

En outre, le Déontologue a été saisi, dans le cadre de la coopération qu'il poursuit de manière continue avec les associations de collaborateurs, d'une série de proposition émise par le C.C.A.P. (Cercle des collaborateurs et assistants parlementaires). Cette organisation a mis en place un groupe de travail sur la question du harcèlement et fait parvenir au Déontologue une série de propositions¹. Certaines d'entre elles ne relèvent pas de la compétence du Déontologue mais des autorités politiques et administratives de l'Assemblée nationale. Il n'en reste pas moins que le Déontologue, compte tenu de sa compétence en matière de harcèlement, considère comme relevant de sa mission d'affirmer qu'il les soutient toutes car il lui semble que leur adoption permettrait d'améliorer sensiblement la lutte contre le harcèlement sexuel et le sexisme. Plus particulièrement, il lui paraît

¹ Ces propositions sont reproduites intégralement en annexe du présent rapport.

nécessaire d'attacher une attention particulière aux collaborateurs de circonscription qui sont plus isolés et donc dans une situation de vulnérabilité plus grande que ceux travaillant à Paris ; il importe, comme pour les collaborateurs situés à Paris, qu'ils soient informés du dispositif mis en place à l'Assemblée nationale, et au-delà même de ce dispositif spécifique, des dispositions générales introduites dans le code pénal par la loi relative à la lutte contre le harcèlement sexuel. Ainsi, afin de garantir cette information, le Déontologue souhaite que puissent être financés par l'Assemblée, à hauteur d'un par an, les déplacements des collaborateurs de circonscription se rendant à l'Assemblée nationale pour suivre des sessions de formation sur les questions de harcèlement.

Plus généralement, les préconisations faites dans le rapport d'information de M^{me} Pascale Crozon et M. Guy Geoffroy sur l'évaluation de la loi du 6 août 2012¹ au nom de la Commission des lois devraient constituer un guide de référence pour améliorer le dispositif à l'Assemblée nationale ; les propositions concernant notamment les séances de formation des cadres, la diffusion de documents d'information et l'élaboration d'un guide de bonne conduite peuvent être ainsi utilement transposées à l'Assemblée.

E. L'élaboration d'une réponse concertée pour lutter contre le harcèlement

La lutte contre le harcèlement ne peut reposer que sur le seul dispositif d'écoute et de conseil assuré par la référente et par le Déontologue. Il est indispensable qu'il y ait, de la part des responsables politiques une vraie prise de conscience et une volonté de s'emparer de cette question, sans a priori. Il faut à cette occasion rendre hommage à la détermination du Président Claude Bartolone, qui n'a

¹ Rapport d'information n°4233 déposé en application de l'article 145-7 du Règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur l'évaluation de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel, et présenté par Mme Pascale Crozon et M. Guy Geoffroy

jamais éludé ce sujet difficile, ainsi qu'à celle de M^{me} Catherine Coutelle, Présidente de la Délégation aux droits des femmes.

L'audition du Déontologue par M^{me} Chantal Jouanno, Présidente de la Délégation aux droits des femmes du Sénat, chargée par le Président Gérard Larcher d'élaborer un dispositif de lutte contre le harcèlement au Sénat, a confirmé le besoin d'élaborer une réponse concertée, car les problématiques de harcèlement sont évidemment analogues dans les deux chambres. Parmi les pistes de travail retenues, l'élaboration d'un guide à destination des collaborateurs pourrait ainsi faire l'objet d'une réflexion commune.

Proposition n° 6 : Perfectionner le dispositif de lutte contre le harcèlement sexuel en améliorant l'information des collaborateurs parlementaires, par la distribution, dans les bureaux des députés à l'Assemblée nationale comme en circonscription, des numéros utiles en matière de lutte contre le harcèlement, l'élaboration d'un guide à l'attention des députés et de leurs collaborateurs, la mise en place de formations régulières sur le sujet, la prise en charge des déplacements de collaborateurs pour assister aux formations.

DEUXIEME PARTIE – L’ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS IMPARTIES AU DEONTOLOGUE PAR LA LOI

I. – Le rôle de conseil pour l’élaboration des règles déontologiques reconnu dans la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a introduit, après l’article 4 *ter* de l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 un article 4 *quater* reconnaissant au Bureau de chaque assemblée le soin de déterminer des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d’intérêts. La rédaction ainsi retenue précise également que c’est au Bureau de veiller au respect et au contrôle de ces règles. Ce faisant, la rédaction précise que la détermination de ces règles se fait « ... *après consultation de l’organe chargé de la déontologie parlementaire* ».

Depuis le rapport précédent, le Déontologue a été consulté à trois reprises dans le cadre de l’article 4 *quater* de l’ordonnance : en juin 2015 sur les collaborateurs parlementaires, en janvier 2016 sur les clubs parlementaires et en juillet 2016 sur la situation matérielle du « député d’après cumul ».

A. Les clubs parlementaires

1) L’élaboration d’une réglementation sur les clubs parlementaires : la consultation du Déontologue par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Le 14 octobre 2015, le Bureau de l’Assemblée nationale a saisi M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique de la question des clubs parlementaires. Cette demande faisait suite à un reportage télévisé qui dénonçait le caractère ambigu de ces entités, auxquels participent des parlementaires, qui sont financées par des grandes entreprises ou des sociétés de consultants.

C'est dans le cadre de cette mission spécifique confiée à la Haute Autorité que le Déontologue a été entendu sur la question des clubs parlementaires. Cette audition a été l'occasion, pour le Déontologue, de rendre hommage au travail accompli par le premier Déontologue de l'Assemblée nationale, M. Jean Gicquel, qui, sous la précédente législature, avait consacré une grande partie de son rapport à ces clubs parlementaires.

Les clubs parlementaires sont donc des entités animées par des sociétés de relations publiques ou des grands groupes économiques, afin de sensibiliser les responsables publics sur des sujets particuliers. Pour les animateurs de ces clubs, il s'agit de promouvoir une approche objective de ces questions, en dépassant les clivages politiques traditionnels ; cette démarche serait donc, à leurs yeux, complémentaire du débat politique et n'aurait pas vocation à s'y substituer.

Le Déontologue a tenu à rappeler auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique que l'existence de ces clubs n'était pas en soi critiquable, puisqu'il s'agissait d'informer les parlementaires sur un secteur d'activités. Tout comme pour le lobbying « classique », il a indiqué, comme l'avait fait en février 2013 le rapport de M. Christophe Sirugue sur les lobbies à l'Assemblée nationale¹, qu'à une époque où la législation est de plus en plus technique et complexe, la nécessité pour le parlementaire d'avoir accès à d'autres sources d'informations que celles délivrées par le pouvoir exécutif, relevait d'un impératif démocratique. Toutefois, il a reconnu que les clubs parlementaires étaient souvent à l'origine d'une confusion des intérêts, entre intérêt général et intérêts privés, sur laquelle il convient d'être vigilant.

Le code de déontologie édicté par le Bureau le 6 avril 2011 permet

¹ Rapport présenté au Bureau par M. Christophe Sirugue, président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, au nom du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale

d'apporter une première réponse de principe pour éviter cette confusion : l'article premier qui dispose que « *Les députés doivent agir dans le seul intérêt de la nation et des citoyens qu'ils représentent à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches* ». Le Déontologue, lors de son audition, a rappelé la proposition qu'il avait faite dans son rapport précédent consistant à compléter ce code de conduite en ajoutant l'inscription d'un *devoir de vigilance*. Une telle obligation permettrait de responsabiliser les députés en les invitant à faire preuve d'une plus grande attention lorsque leur participation à de telles entités est sollicitée. Très souvent, lorsque la presse s'intéresse à ces clubs parlementaires en pointant leurs financements privés, les parlementaires plaident leur ignorance quant à l'origine des sources de financement.

Ce devoir de vigilance indiquerait que « *les députés ont un devoir de vigilance face aux risques de conflits d'intérêts [...]. A cette fin, ils s'assurent notamment de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent* », Aux termes de ce nouvel article du code de déontologie, le député, avant d'accepter de participer aux travaux d'une telle entité, serait tenu de se poser la question de son financement ; s'il accepte d'y participer, il doit le faire en toute connaissance de cause en s'informant sur son fonctionnement.

Proposition n° 2 : inscrire dans le code de déontologie un devoir de vigilance qui disposerait que les députés « <i>s'assurent notamment de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent</i> ».

S'agissant de l'autre versant de la question, à savoir les obligations pesant non plus sur les députés mais sur les représentants d'intérêts qui animent ces clubs, Le Déontologue a également plaidé pour un effort accru de transparence ; il a

proposé à cet effet de mieux faire apparaître les sources de financement des manifestations ou supports de communication des clubs parlementaires. Dans ce même souci de transparence, il a plaidé pour que les représentants d'intérêts inscrits sur le registre de l'Assemblée nationale fassent mention de l'existence de ces clubs parlementaires et, du côté des parlementaires, que ceux-ci fassent apparaître, dans leur déclaration d'intérêts et d'activités, les fonctions qu'ils pourraient exercer au sein des clubs. La déclaration des cadeaux et invitations resterait toujours obligatoire auprès du Déontologue à compter de 150 €, et pourrait, toujours dans ce souci de transparence, faire l'objet d'une publication sur le site de l'Assemblée.

Le Déontologue a également exprimé le souhait que puissent être étudiés les moyens de modifier les dénominations de ces clubs, qui, compte tenu de l'apposition de l'adjectif « parlementaire » peuvent faire accroire qu'il s'agit d'organes internes au Parlement, ou cautionnés par lui, et non, comme c'est en réalité le cas, de structures privées. Il a insisté pour que soit mieux respectée l'interdiction d'utiliser les moyens de l'Assemblée (papier à en-tête, salles de réunion) afin de ne pas entretenir une confusion entre le travail parlementaire et la défense d'intérêts privés.

Remis en mai 2016¹, le rapport de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a repris une partie de ces propositions ; en ce qui concerne les obligations déontologiques pesant sur les représentants d'intérêts qui animent les clubs parlementaires, les propositions du rapport ont porté notamment sur l'interdiction de l'utilisation de l'adjectif « parlementaire », l'interdiction d'utilisation du logo de l'Assemblée nationale et l'interdiction d'utilisation des locaux de l'Assemblée nationale pour les réunions de ces entités. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a également retenu l'obligation pour les

¹ Les « clubs parlementaires » rapport de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, rapporteures Laurence Abgrall et Marie Gautier-Melleray, mai 2016.

représentants d'intérêts d'informer les parlementaires sur les sources et le coût des manifestations organisées, ainsi que le principe de publicité des cadeaux déclarés par les députés.

Lors de sa réunion du 13 juillet dernier, le Bureau a repris certaines des propositions de ce rapport et modifié en conséquence le code de conduite des représentants d'intérêts. Il leur est désormais clairement spécifié qu'il est interdit d'utiliser l'adjectif « parlementaire » pour qualifier des événements qu'ils organisent ou des structures qu'ils créent. Il leur est également interdit d'utiliser les locaux de l'Assemblée nationale pour des événements liés à la promotion d'intérêts. En outre, les représentants d'intérêts doivent faire figurer les noms des entités finançant les manifestations ou les structures auxquelles participent les parlementaires, et informer systématiquement les parlementaires du coût des invitations qui leur sont adressés.

Le code de déontologie des députés a également été modifié afin d'enjoindre aux députés de s'abstenir d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés.

En revanche, le Bureau n'a pas retenu la dernière proposition de la H.A.T.V.P., visant à rendre publiques les déclarations d'avantages et invitations. Sur ce dernier point, comme il a été rappelé précédemment, le Déontologue estime qu'il faut poursuivre dans la voie de la transparence et souhaite qu'une modification en ce sens puisse être apportée au code de déontologie. Il réitère également, dans ses propositions, la nécessité de compléter le code par une disposition incluant, dans les principes déontologiques, le devoir de vigilance.

2) La mise en œuvre de cette nouvelle réglementation

Le Déontologue, sur le fondement de cette nouvelle réglementation, a été consulté sur l'organisation de réceptions à l'Hôtel de la Questure, compte tenu de la

disposition du code de conduite des représentants d'intérêts, interdisant aux parlementaires d'utiliser des locaux ou des moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés. Il était question en l'occurrence d'une réception organisée par une association réunissant des opérateurs privés et des parlementaires.

Le Déontologue a mis en garde contre une interprétation trop rigoureuse de cette nouvelle règle, le risque étant d'empêcher les représentants de la Nation de rencontrer la société civile, et, notamment, d'empêcher des contacts avec des représentants du monde de l'entreprise.

Il a indiqué que ne lui semblait pas contraire à ces règles déontologiques l'organisation de rencontres dans des salles de réunion de l'Assemblée nationale, sous réserve qu'il n'y ait pas de démarche publicitaire ou commerciale. S'agissant cependant des locaux de l'Hôtel de la Questure, où sont proposés non seulement des espaces de réunion, mais également de réception, le Déontologue a rappelé la règle décidée par le Collège des Questeurs en 2014, consistant à exiger la présence du député pendant la réception, et surtout, lui imposant la charge exclusive de la facturation des réceptions.

La simple application de cette règle lui a paru de nature à prévenir toute manifestation commerciale, tout en permettant aux députés qui le souhaitent d'organiser, dans les locaux de l'Assemblée nationale, à leurs propres frais des rencontres avec des représentants d'intérêts.

Il a estimé également que le fait, pour l'association, sur son site Internet, de faire référence à des rencontres avec les parlementaires ne paraissait pas de nature à prêter à confusion dans l'esprit du public, l'interdiction figurant dans le code de conduite sur l'utilisation de l'adjectif « parlementaire » étant destinée à prohiber les expressions de type « club parlementaire », « journées parlementaires » qui peuvent laisser accroire que ces événements sont organisés ou parrainés par l'Assemblée

nationale. Il a enfin rappelé la nécessité, pour cette association animant le club de réflexion, de s'inscrire en toute transparence sur le registre des représentants d'intérêts de l'Assemblée nationale.

B. Les collaborateurs parlementaires

1) La consultation du Déontologue par le Président de l'Assemblée nationale

M. Jean-Louis Nadal, Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, a adressé en mai 2015 un courrier au Président de l'Assemblée nationale au sujet des collaborateurs parlementaires cumulant leur emploi auprès de députés avec des responsabilités dans des sociétés de conseil en relations institutionnelles. Le Président Nadal a ainsi relevé que, au vu des déclarations d'intérêts et d'activités remises par les députés, il est apparu que quelques collaborateurs exerçaient, à titre professionnel, une activité pouvant s'apparenter à des fonctions de représentants d'intérêts, notamment au sein de sociétés de conseil en relations institutionnelles.

Convenant qu'un tel cumul était assurément source de confusions pour les interlocuteurs du collaborateur et pouvait en outre rejaillir de façon négative sur le député qui l'emploie, le Président de l'Assemblée nationale a saisi le Déontologue afin de recueillir son avis sur cette question.

2) La réponse du Déontologue sur le cumul d'activités des collaborateurs parlementaires

Dans la réponse qu'il a adressée au Président Claude Bartolone, le Déontologue a rappelé qu'une première avancée avait été réalisée, à la suite du rapport remis par M. Christophe Sirugue sur les lobbies à l'Assemblée nationale, consistant à supprimer les badges attribués à des « collaborateurs bénévoles »,

badges qui permettaient à des lobbyistes, jusqu'en novembre 2013, sous couvert d'une activité en lien avec le Parlement, d'accéder à l'Assemblée nationale. Ces badges représentaient l'une des plus grandes sources de confusion et leur suppression constitue sans nul doute une avancée réelle dans la consolidation de la déontologie à l'Assemblée nationale.

Il faut également tenir compte, au titre des avancées, de l'amélioration de la situation des collaborateurs parlementaires, avec, notamment, la création d'une association des députés employeurs et la signature très prochaine d'un accord entre les organisations syndicales représentant les collaborateurs et cette association. Cet accord, qui prévoit une prime de précarité en fin de mandat, l'application du forfait jours aux collaborateurs disposant d'une autonomie dans leur travail, permet une meilleure protection des collaborateurs. Or, il ne faut pas oublier le lien qu'avait établi la prédécesseure de l'actuel Déontologue, M^{me} Noelle Lenoir, dans son rapport remis au Bureau, entre la vulnérabilité des collaborateurs face aux sollicitations des représentants d'intérêts et les conditions générales de travail, très fragiles, de ces collaborateurs.

Enfin, une troisième avancée a consisté à ouvrir officiellement aux collaborateurs le droit de saisir le Déontologue. Là encore, cette ouverture témoigne de la diffusion de la culture déontologique au sein de l'Assemblée. En outre, la reconnaissance d'une compétence formelle à l'égard des collaborateurs est mieux à même de garantir l'effectivité des recommandations du Déontologue, ne serait-ce que parce qu'elle pourrait lui permettre d'intervenir, de sa propre initiative, au vu des déclarations d'intérêts et d'activités des députés et de saisir le Bureau de l'Assemblée nationale des cas de manquements.

C'est dans ce contexte favorable que le Déontologue a répondu à la question du cumul d'activités des collaborateurs. Il a rappelé en premier lieu qu'il n'existait pas, d'un strict point de vue juridique, d'activité incompatible avec celle de

collaborateur parlementaire, comme il peut en exister pour les parlementaires. L'activité de collaborateur parlementaire peut donc être cumulée avec d'autres contrats de droit privé, y compris avec les fonctions de chargé de clientèle dans une société de conseil ;

Toutefois, il est évident que ce cumul de fonctions n'est pas sans poser de sérieuses difficultés d'un point de vue déontologique : les risques de confusion des intérêts semblent en effet particulièrement élevés dans la mesure où ces sociétés de conseil ont vocation, par définition, à porter des intérêts devant la représentation nationale. Dès lors, en tout premier lieu, le cumul d'activités d'un collaborateur, est de nature à porter préjudice au député qui l'emploie, au regard de la légitime suspicion qu'elle est susceptible de créer à son égard. En outre, et même dans l'hypothèse où le collaborateur prend le soin de le déclarer à ses divers interlocuteurs rencontrés dans le cadre de son travail à l'Assemblée, un tel cumul génère dans l'esprit des interlocuteurs du collaborateur, voire de ceux du député, une confusion préjudiciable.

Chaque fois que le Déontologue a eu à connaître de telles situations, il a conseillé au collaborateur de renoncer à cette activité extérieure ; à tout le moins, il lui a demandé d'agir en toute transparence vis-à-vis du député qui l'emploie, ne serait-ce que pour que celui-ci puisse être à même de se conformer aux obligations légales de déclaration des situations de cumul des collaborateurs prévues dans la déclaration d'intérêts et d'activités¹.

La deuxième piste de réforme étudiée par le Déontologue a consisté à sensibiliser, de façon plus générale, les collaborateurs à ces questions de déontologie et de loyauté envers les parlementaires. Cette clause de loyauté figure déjà dans les contrats-types proposés aux députés pour l'emploi de leurs collaborateurs.

¹ Cf. le I de la première partie du présent rapport : l'activité de conseil du Déontologue à l'égard des collaborateurs parlementaires.

Néanmoins, la réflexion pourrait être poussée davantage en formalisant cette obligation dans une charte de déontologie applicable aux collaborateurs.

La dernière piste de réforme pourrait consister à mener la réflexion non plus en direction des collaborateurs parlementaires mais en direction des sociétés de conseil. Le Déontologue a exprimé le souhait que le code de conduite des représentants d'intérêts puisse comprendre une obligation portant sur l'interdiction, pour les sociétés de conseil inscrites sur le registre, de recruter des collaborateurs parlementaires en exercice. L'Association française des Conseils en Lobbying, qui regroupe les grandes sociétés de conseil intervenant à l'Assemblée nationale, fait déjà figurer, dans sa propre charte, une telle clause en l'étendant même aux anciens collaborateurs. Sans aller forcément jusqu'à imposer une période de viduité, la déontologie à l'Assemblée nationale aurait tout à gagner à imposer une telle interdiction, au niveau du code de conduite, pour les collaborateurs en exercice. À défaut d'interdiction, il pourrait être demandé, à l'image de ce qui se fait au niveau européen, d'obliger les représentants d'intérêts à obtenir l'accord du député lorsqu'ils recrutent ou ont une relation contractuelle avec un collaborateur.

C. Les moyens dévolus aux députés

Le Déontologue a été consulté dans le cadre du groupe de travail mis en place à la demande du Président de l'Assemblée nationale sur la situation du député d' « après-cumul ». Il s'agissait d'évaluer les besoins nouveaux qui pourraient résulter, pour les députés de la prochaine législature, de la fin du cumul des mandats et éventuellement, de proposer des ajustements.

Le Déontologue a observé, au cours de cette audition, que les moyens mis à disposition des parlementaires étaient objectivement faibles, surtout si on les compare aux indemnités perçues par exemple par les parlementaires européens, que ce soit le montant de l'indemnité parlementaire, qui n'a pas fait l'objet de revalorisation depuis

des années, de l'I.R.F.M. ou du crédit destiné à la rémunération des collaborateurs. La fin du cumul des mandats va rendre cette question de la situation matérielle plus aiguë encore.

Il faut cependant reconnaître que cette question est extrêmement délicate à traiter, dans un contexte économique difficile, sur fond d'anti-parlementarisme croissant. Dans ces conditions, le Déontologue a plaidé pour la mise en place d'une commission *ad hoc*, composée d'experts indépendants, susceptible de se pencher en toute objectivité sur cette question de la revalorisation des moyens mis à disposition des députés. Toute solution qui émanerait des députés eux-mêmes se heurterait immédiatement à la contestation de l'opinion publique. C'est d'ailleurs pour ces raisons que, dans de nombreux pays comme la Grande-Bretagne, le Canada ou l'Islande, cette réflexion sur le traitement des parlementaires a été « externalisée » et confiée à une commission extérieure.

Le Déontologue a également estimé que la revalorisation n'était acceptable par l'opinion publique que si elle s'accompagnait d'une réforme dans la gestion de l'I.R.F.M., permettant un contrôle effectif des dépenses. Ainsi, s'il faut effectivement saluer la réforme mise en place par le Bureau du 18 février 2015 permettant de définir des catégories de dépenses autorisées, il n'en reste pas moins que le mouvement de réforme doit se poursuivre et s'amplifier. Il a plaidé en conséquence pour la mise en place d'un contrôle *a minima*, par le biais d'une transmission au Déontologue des relevés bancaires du compte I.R.F.M., qui permettrait ainsi d'offrir un contre-point à une éventuelle revalorisation des indemnités.

Proposition n 5 : prévoir la possibilité pour le Déontologue d'exercer un contrôle des déclarations afférentes à l'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat.
--

II. – Le respect du code de bonne conduite par les représentants d'intérêts prévu dans le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation économique

L'instauration d'un registre des représentants d'intérêts commun aux assemblées parlementaires et à l'exécutif, figurait parmi les propositions du rapport de M. Christophe Sirugue sur les lobbies à l'Assemblée nationale ; il s'agissait ainsi d'assurer les conditions d'une transparence de l'élaboration de la loi, de relever l'« empreinte législative », avec la mise en place d'un registre unique susceptible de retracer l'ensemble des interventions des lobbies au cours de l'élaboration de la norme : en amont, avec la traçabilité des interventions des représentants d'intérêts auprès des administrations centrales, en aval, avec la traçabilité, dans les mêmes conditions, auprès des parlementaires.

Le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dit « projet de loi Sapin II », a permis de donner à ce projet une impulsion nouvelle puisqu'il proposait, à l'article 13, la création d'un répertoire des représentants d'intérêts, sur lequel l'inscription est obligatoire pour tout représentant d'intérêts souhaitant entrer en contact avec un responsable de l'exécutif (membre du Gouvernement, conseiller d'un cabinet ministériel, directeur d'administration centrale, préfet).

À la suite d'amendements déposés par M. David Habib, vice-président de l'Assemblée nationale et, à ce titre, président de la Délégation chargée des représentants d'intérêts, cosignés par les membres du Bureau de la majorité, le dispositif de l'article 13 a été étendu aux relations des représentants d'intérêts avec les parlementaires. Les amendements de M. Habib ont également proposé d'enrichir les données figurant dans le futur registre, en les alignant, par le haut, sur la réglementation déjà mise en œuvre depuis plusieurs années pour le registre de l'Assemblée nationale.

La rédaction de l'article 13, telle qu'elle a été adoptée à l'Assemblée nationale au cours des différentes lectures, se veut respectueuse du *principe de séparation des pouvoirs* et de celui d'autonomie des assemblées qui en découle : la mise en commun du registre, sous l'égide de la H.A.T.V.P., préserve en effet la spécificité des procédures pour chaque pouvoir public concerné. Ainsi, s'agissant des sanctions en cas de manquement aux règles de bonne conduite par les représentants d'intérêts, leur instruction relève de la H.A.T.V.P. en ce qui concerne les relations avec l'exécutif, et de l'organe chargé de la déontologie au sein de chaque assemblée parlementaire pour les manquements en lien avec des parlementaires.

S'agissant plus précisément des contacts des représentants d'intérêts avec les parlementaires, l'article 13 du projet de loi prévoit l'insertion de ces dispositions dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, avec la création d'un nouvel article 4 *quinquies* :

« Art. 4 *quinquies*. – Le bureau de chaque assemblée parlementaire détermine les règles applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les personnes mentionnées au 2° de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Ces règles sont rendues publiques.

« L'organe chargé, au sein de chaque assemblée, de la déontologie parlementaire s'assure du respect de ces règles par les représentants d'intérêts. Il peut, à cet effet, être saisi par les personnes mentionnées au premier alinéa du présent article au sein de l'assemblée concernée. Il peut se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission.

« Lorsqu'il est constaté un manquement aux règles déterminées par le bureau, l'organe chargé de la déontologie parlementaire saisit le président de l'assemblée concernée. Celui-ci peut adresser au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, qui peut être rendue publique, de respecter les obligations auxquelles il est assujéti, après l'avoir

mis en état de présenter ses observations. Les poursuites sont exercées à la requête du président de l'assemblée intéressée, après avis du bureau.

« Lorsque l'organe chargé de la déontologie parlementaire constate qu'une personne mentionnée au premier alinéa 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 publiques, lui adresse des observations. »

Ainsi, la rédaction proposée pour ce nouvel article 4 *quinquies* s'inscrit dans la continuité des dispositions introduites dans le Règlement de l'Assemblée nationale, lors de la réforme du 28 novembre 2014, qui a permis de confier au Déontologue le contrôle des informations figurant sur le registre des représentants d'intérêts¹.

Une fois la loi relative à la transparence, à la modernisation de l'économie et à la lutte contre la corruption devenue définitive,² il conviendra au Bureau de chaque assemblée de modifier le code de conduite des représentants d'intérêts pour prévoir, notamment, les procédures de sanction et définir le pouvoir d'instruction confié à l'organe chargé de la déontologie parlementaire, à savoir, pour l'Assemblée nationale, le Déontologue³. Ces sanctions pourront être d'ordre interne, comme par exemple la possibilité, pour un représentant d'intérêts n'ayant pas respecté le code de conduite, l'interdiction d'accès à l'Assemblée nationale ou l'exclusion d'accès à la réservation de salles pour l'organisation de colloques ; elles pourront également, en

¹ Article 80-5 du Règlement : *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.*

² Au moment de la rédaction de ce rapport, le projet de loi a fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel, qui n'a pas encore rendu sa décision.

³ Au Sénat, l'organe chargé de la déontologie parlementaire est le comité de déontologie, organe collégial composé de sénateurs.

cas de manquement grave, se traduire par une saisine du juge judiciaire initiée par le Bureau afin de mettre en œuvre les sanctions prévues dans le code pénal par la loi : un an de prison et 15 000 € d’amende pour avoir omis de s’inscrire sur le registre ou avoir, après une mise en demeure, persévéré dans le manquement aux règles du code de conduite.

La loi « Sapin II », si elle est validée par le Conseil constitutionnel, permettra d’aboutir à un dispositif analogue à celui mis en œuvre à Bruxelles par les institutions de l’Union, avec un registre géré en commun par la Commission européenne et le Parlement européen, mais où chaque institution conserve des règles spécifiques pour la gestion des relations avec les représentants d’intérêts.

TROISIEME PARTIE – L’INSCRIPTION DE L’ACTION DU DEONTOLOGUE DANS UN ENVIRONNEMENT NATIONAL ET INTERNATIONAL PROPICE AU DEVELOPPEMENT DE SES MISSIONS

I. – La déontologie en France : un mouvement en marche

Dans un contexte international de suspicion à l’égard des gouvernants et, plus largement, des élites, les exigences en matière de transparence et de respect des règles déontologiques n’ont eu de cesse de se développer et de s’enrichir.

Loin de se tenir à l’écart de cette évolution générale, la France a au contraire fait preuve, ces dernières années, d’une farouche volonté de renforcer ses règles déontologiques. Outre plusieurs professions qui se sont dotées de codes de déontologie, c’est la sphère gouvernementale au sens large qui a décidé de poser clairement un certain nombre de principes dans le sillage à la fois des lois sur le financement de la vie politique votées depuis la fin des années 1980 et des règles (service de l’intérêt général notamment) qui innervent l’action de la fonction publique. Ces initiatives, dont la première consista en l’adoption le 17 mai 2012 d’une « *Charte de déontologie des membres du Gouvernement* », ont également pour but de renouer le lien de confiance qui, au-delà de la légitimité que confère, avant tout, l’élection, doit nécessairement unir les gouvernants et les gouvernés. Souhaitant poursuivre dans cette voie, le Gouvernement a décidé d’accueillir le quatrième sommet mondial du « *Partenariat pour un Gouvernement Ouvert* » (P.G.O.) qui, en rassemblant les représentants de plus de 70 États à travers le monde et de nombreux acteurs issus de la société civile, doit se tenir à Paris au mois de décembre prochain afin d’engager au plan mondial une démarche volontariste en faveur tant d’une plus grande transparence de l’action publique que d’une meilleure association des citoyens à la prise de décision.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que la création d'un Déontologue à l'Assemblée nationale a connu des précédents importants, qu'il s'agisse de la commission de déontologie de la fonction publique qui, en vertu de l'article 18 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique (fortement enrichi par l'article 25 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires), s'est substituée aux trois précédentes commissions de déontologie qui, chacune, était compétente pour chacune des trois fonctions publiques, ou du Comité de déontologie parlementaire du Sénat, créé le 25 novembre 2009 à l'initiative du président Gérard Larcher.

La déontologie se jouant à tous les échelons, une évolution récente a mis en lumière le développement d'instances déontologiques au niveau des collectivités territoriales. Ainsi, certaines villes importantes ont pris l'initiative de créer un déontologue auprès d'elles tant pour moraliser la conduite de ses élus et de ses personnels que pour répondre à une demande forte de leurs administrés. C'est par exemple le cas de Strasbourg qui s'est dotée d'un déontologue à la suite de l'adoption par le conseil municipal d'une « *Charte de la déontologie* » le 22 septembre 2014. Sitôt nommé déontologue, M. Patrick Wachsmann, professeur de droit public à l'Université de Strasbourg, a eu à cœur d'enrichir la Charte grâce à des modifications votées par le conseil municipal le 26 janvier 2015, lui donnant ainsi toute compétence pour éclairer les conseillers municipaux (à leur demande) sur d'éventuels risques de conflits d'intérêts les concernant, pour accueillir et instruire les plaintes de particuliers relatives à un éventuel conflit d'intérêts concernant un conseiller municipal ou établir des recommandations diverses en matière de déontologie. À la même époque, ce fut au tour de la ville de Dunkerque de créer, par une délibération du 25 septembre 2014, un « *Comité d'éthique territorial* » chargé notamment de veiller au comportement des élus, à la neutralité des services municipaux et à la qualité des relations avec les citoyens. De même, après avoir approuvé le code de déontologie des conseillers de

Paris, la ville de Paris a créé, le 22 octobre 2014, une « *Commission de déontologie des élus du Conseil de Paris* », actuellement présidée par Yves Charpenel, Premier avocat général près la Cour de cassation. Compétente pour les 163 conseillers de Paris, cette commission est notamment chargée d'examiner les déclarations d'intérêts des conseillers de même que les déclarations de voyages et de cadeaux accomplis et reçus dans le cadre de leur mandat, tout en assurant une fonction de conseil d'ordre déontologique auprès de chaque conseiller qui la saisiserait sur son cas personnel. Ces diverses initiatives ont ensuite été notamment suivies par la ville de Toulouse, qui a voté le 16 octobre 2015 une délibération portant sur l'adoption d'une charte de déontologie des élus municipaux.

Ce mouvement a également été illustré au plan régional. Après avoir créé une charte de déontologie, la région Bretagne a été la première à prendre une initiative d'ordre institutionnel en nommant, en 2014, M. Pierre Villeneuve, son directeur des affaires juridiques et de la commande publique, déontologue de la région (fonction qu'il a quittée en 2016), qui lui a ainsi permis de dispenser des conseils au sein des services et à l'attention des élus et de prévenir nombre de conflits d'intérêts potentiels. Par la suite, la région Provence – Alpes - Côte d'Azur a validé, le 16 janvier 2016, le principe de la création d'une « *Commission de déontologie des élus régionaux* » ainsi que la rédaction d'un « *Code de déontologie de l'élu* ». Présentée le 9 juin dernier, cette commission est dirigée par M^{me} Catherine Husson-Trochain, première présidente honoraire de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, et composée de quatre autres membres choisis par elle sur le modèle de la Commission de déontologie des conseillers de Paris. Si elle s'est principalement vue confier comme tâche de prévenir, par ses conseils, tout conflit d'intérêt entre les fonctions des élus et leurs activités privées, elle peut être plus largement saisie par tout élu qui souhaiterait la consulter sur son cas personnel, ses avis demeurent bien entendu confidentiels. On peut enfin signaler l'initiative prise par la région Grand Est qui, le 14 octobre 2016, s'est

également dotée d'un déontologue en la personne du professeur Sébastien Touzé, professeur de droit public à l'Université de Paris II (Panthéon – Assas).

II. – Les perspectives internationales en matière de déontologie

A. La diversité des situations internationales en matière de déontologie

Lorsque l'Assemblée nationale a créé l'institution d'un Déontologue indépendant en avril 2011, elle s'est inscrite dans un large mouvement qui se développait déjà depuis quelques années.

Si, en France, le Bureau du Sénat a lui-même créé un Comité de déontologie par arrêté du Bureau du 25 novembre 2009 (neuf membres désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques représentés), plusieurs pays européens avaient déjà pris une initiative comparable au premier rang desquels par exemple la Grande-Bretagne¹, la Finlande, la Pologne, la Suède ou l'Irlande. Il est d'ailleurs intéressant de constater qu'au-delà des préoccupations communes, les systèmes retenus peuvent différer assez sensiblement. Ainsi, certains États ont adopté un code de conduite spécifique (prenant la forme d'un document indépendant ou constituant un chapitre à part entière au sein des dispositions relatives au fonctionnement des assemblées parlementaires) alors que d'autres n'ont pas forcément souhaité prendre de dispositions particulières, renvoyant au droit commun ou aux principes énoncés dans leur Constitution. Certains États se sont dotés d'un Déontologue indépendant alors que d'autres ont préféré recourir à des organes rassemblant des parlementaires, la France ayant de son côté recours à un système différent selon l'assemblée considérée. Les comportements passibles de sanction peuvent également différer, certains pays ayant par exemple affranchi les

¹ Noëlle Lenoir, « Déontologues en Europe – Confronter le modèle français au modèle britannique », *Revue de l'Union européenne*, janvier 2014, n° 574.

parlementaires de toute déclaration concernant les voyages ou cadeaux reçus durant leur mandat alors que d'autres, dans une logique évidemment différente, ont également astreint les membres de la famille du parlementaire à un certain nombre d'obligations spécifiques.

Dans un contexte international marqué par une défiance généralisée à l'égard du politique et, spécialement, de la démocratie représentative, il est frappant de constater que la déontologie à laquelle doivent se soumettre les gouvernants au sens large ne cesse de progresser. À cet égard, il importe de ne pas confondre le mal et le remède. Si la déontologie progresse, c'est précisément afin de traiter à la racine certains des maux qui affectent la démocratie. On constate cette progression particulièrement en Europe.

Ainsi, le Parlement flamand a adopté au mois de novembre 1997 un « *Code de déontologie des parlementaires flamands en ce qui concerne la fourniture de services à la population* », la Belgique s'étant ensuite dotée d'une Commission fédérale de déontologie (créée par la loi du 6 janvier 2014 et dont la composition a été dernièrement modifiée par une loi du 28 janvier 2016) dont le rôle consiste notamment à rendre des avis à la demande des « *mandataires publics* » (dont font partie les membres de la Chambre des Représentants et du Sénat) sur une situation particulière de déontologie, d'éthique ou de conflit d'intérêts les concernant.

La Roumanie est également engagée dans un processus important de renforcement de la déontologie parlementaire grâce notamment à la loi 161/2003 du 19 avril 2003 relative à certaines mesures visant à assurer la transparence dans l'exercice des charges et des fonctions publiques ainsi que d'une activité économique, et pour prévenir et sanctionner la corruption, dont l'article 111 est relatif aux déclarations de patrimoine et d'intérêts des parlementaires. Depuis, la prise en compte des considérations déontologiques s'est accentuée avec le vote de la loi 96/2006 du 21 avril 2006 relative au statut des députés et des sénateurs (amendée en juillet 2013),

dont l'article 14 prévoit l'adoption spécifique d'un code de déontologie applicable aux parlementaires.

La même évolution peut s'observer au-delà des frontières du continent européen. Ainsi, le Japon a établi un certain nombre de principes à respecter dans un « *Règlement du Conseil délibératif sur le respect de l'éthique au sein des instances politiques* », la loi sur la Diète comportant elle-même un certain nombre de dispositions relatives au respect du principe de l'éthique en politique.

Quant aux États-Unis d'Amérique, la Chambre des Représentants a, depuis 1967, été dotée d'une commission collégiale (« *Committee on Standards of Official Conduct* » devenu en 2011 « *Committee on Ethics* ») chargée de veiller à la bonne application de règles déontologiques qui s'appliquent tant aux Représentants qu'aux fonctionnaires et autres personnels de la Chambre. Dans un souci de transparence poussé extrêmement loin, ses membres (passés de 14 à 10 en 1997) donnent divers conseils en réponse aux questionnements qui peuvent être formulés tant par les parlementaires américains que par des acteurs extérieurs qui veulent ainsi savoir comment se comporter à l'égard des membres de la Chambre des représentants ou du Sénat, les États-Unis affichant ainsi un système extrêmement complet et volontariste¹.

B. La constitution d'un réseau francophone des déontologues parlementaires

Dans le double souci à la fois d'améliorer les règles existantes et de s'inspirer le cas échéant des bonnes pratiques observées au-delà de nos frontières, le Déontologue de l'Assemblée nationale a souhaité multiplier les contacts avec ses homologues étrangers, poursuivant ainsi une démarche entamée par sa prédécesseure M^{me} Noëlle Lenoir, qui s'était rendue en 2013 au Parlement européen (pour y rencontrer notamment les membres du Comité Consultatif sur la conduite des

¹ Cf www.ethics.house.gov

députés) et en Grande-Bretagne, afin d'étudier la manière dont le code de conduite des membres de la Chambre des communes de juillet 2005 était appliqué.

Dans cette perspective, des liens étroits ont d'ores et déjà été tissés avec M. Jacques Saint-Laurent, Commissaire à l'éthique et à la déontologie au Parlement du Québec, ainsi qu'avec M^{me} Mary Dawson, Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Parlement canadien. Une visite respective du Déontologue de l'Assemblée nationale au Québec en septembre 2015 (dans le cadre de la réunion annuelle du réseau canadien en matière de conflits d'intérêts, qui réunit chaque année les différentes institutions chargées de l'intégrité des responsables publics dans chaque province du Canada) et de M. Saint-Laurent en France au mois de mars 2016, au cours de laquelle ce-dernier a rencontré le Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, ainsi que divers acteurs de premier plan en charge des questions éthiques au plan national (qu'il s'agisse de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, de M. François Pillet, président du Comité de déontologie du Sénat, ou de M. Christian Vigouroux, alors président de la section de l'intérieur du Conseil d'État et auteur d'un ouvrage consacré à la *Déontologie des fonctions publiques*) ont permis de confronter leurs statuts et leurs expériences. Ainsi, si le Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec, qui existe depuis 2010, exerce une partie des fonctions dévolues au Déontologue de l'Assemblée nationale, il dispose par ailleurs de moyens plus importants et de compétences plus étendues. Ainsi, outre les parlementaires, il est également compétent à l'égard des membres du pouvoir exécutif ainsi que des fonctionnaires et collaborateurs parlementaires, disposant en outre d'un pouvoir d'auto-saisine qui lui permet d'effectuer toute enquête ou vérification qu'il estimerait nécessaire pour contrôler un éventuel manquement au code de déontologie.

Pour autant, au-delà des inévitables différences entre les systèmes français d'une part, canadien et québécois d'autre part, les finalités poursuivies sont les

mêmes, les parlementaires étant tous confrontés, dans un contexte de défiance à l'égard du personnel politique, aux mêmes exigences de transparence, la mise en place de règles déontologiques devant à la fois servir de guide de conduite pour les parlementaires, à titre individuel, mais également de principes propres à restaurer l'image de la démocratie représentative dans son ensemble.

C'est ce souci d'aller au-delà d'une vision strictement nationale qui ont conduit conjointement le Déontologue de l'Assemblée nationale française et le commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée du Québec à proposer de constituer dans les meilleurs délais un réseau francophone des déontologues parlementaires qui serait à la fois un lieu d'échanges de points de vue et de partage de bonnes pratiques.

Bien qu'il demande encore à ce jour à être officiellement constitué, ce réseau pourrait se constituer sous l'égide de l'Organisation internationale de la francophonie (O.I.F.). Cette dernière bénéficie d'ores et déjà de seize réseaux internationaux¹ œuvrant principalement dans les domaines du droit, de la justice et des droits de l'homme, le premier (la Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune ou CIB) ayant vu le jour au mois de novembre 1985. Depuis, quinze autres réseaux ont été créés (par exemple l'Association du notariat francophone, l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, l'Association francophone des Régulateurs des médias et, en dernier lieu, le Réseau francophone des conseils de la magistrature judiciaire créé en novembre 2014). Le réseau proposé par le Déontologue aurait vocation à s'inscrire dans ce mouvement et à trouver sa place dans l'organisation existante. Comme il a eu l'occasion de le proposer au Président de l'Assemblée nationale, qui a accordé son soutien formel à une telle initiative lorsqu'il a reçu conjointement le Déontologue de l'Assemblée

¹ www.francophonie.org/16-reseaux-crees-depuis-1985.html

nationale et M. Jacques Saint-Laurent, ce réseau aurait dans un premier temps vocation à collecter des renseignements dans divers pays francophones afin de dresser un état des lieux aussi complet que possible des règles existantes, celles-ci pouvant différer selon les pays considérés dans la mesure où tous les pays francophones ne bénéficient pas d'un même état d'avancement des règles déontologiques. Dans un second temps, il s'agirait de multiplier les échanges et les retours sur expérience afin de dégager les règles les plus pertinentes pour prévenir les conflits d'intérêts et établir les règles déontologiques les plus pertinentes possibles au bénéfice des parlementaires. Dans la perspective d'un aboutissement prochain de ce projet, le Déontologue a dès à présent pris contact avec M. Pascal Terrasse, député de l'Ardèche mais également Secrétaire général parlementaire de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, afin de déterminer avec lui la meilleure manière pour construire ce réseau. M^{me} Caroline Nokerman, responsable de la coordination des réseaux institutionnels de la Francophonie à l'Organisation internationale de la Francophonie (O.I.F.), a ainsi confirmé au Déontologue de l'Assemblée nationale que la Commission des affaires parlementaires avait décidé, au cours de la réunion qu'elle a tenue le 10 juillet 2016 à Antananarivo (Madagascar), lors de la 42^{ème} session de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (A.P.F.), de faire du réseau francophone des déontologues parlementaires un sujet devant être présenté au cours de la réunion que doit tenir l'APF à Hô Chi Minh Ville (Viêtnam) au mois d'avril 2017. À cet effet, M. Jean Rousselle, député du Québec, a été chargé de rédiger au nom de la Commission un projet de rapport sur « *Les déontologues et les codes d'éthique des Parlements de l'espace francophone* ». Il a d'ores et déjà pris l'attache de M. Jacques Saint-Laurent afin de rédiger un questionnaire complet qui a été adressé au début du mois de novembre à tous les parlements de l'espace francophone. Une fois présenté à Hô Chi Minh Ville et enrichi par les discussions et échanges qui auront lieu à cette occasion, une nouvelle version de ce rapport devrait être soumise à la Commission qui se réunira le 9 juillet 2017 à Luxembourg puis, pour une dernière analyse, à la

réunion que tiendra la Commission en Haïti au printemps 2018, celui-ci pouvant alors être définitivement adopté lors de la session annuelle que tiendra la Commission au Québec en juillet 2018.

GUIDE À L'USAGE DU DÉPUTÉ DE LA XV^{ÈME} LÉGISLATURE

Le présent guide est le reflet d'une législature de « jurisprudence » de l'instance chargée de la déontologie à l'Assemblée nationale ; il reprend ainsi les conseils prodigués par la précédente Déontologue, M^{me} Noëlle Lenoir, qui a exercé ses fonctions de novembre 2012 à avril 2014, ainsi que ceux de l'actuel Déontologue.

Il a semblé en effet opportun, s'agissant vraisemblablement du dernier rapport remis au Bureau par l'actuel Déontologue, d'élaborer un guide consolidé, qui puisse servir de référence aux nouveaux députés de la XV^{ème} législature ; l'expérience a montré que les nouveaux élus sont souvent en situation de questionnement face à la charge du mandat parlementaire et aux multiples sollicitations qui leur sont adressées. Or, c'est précisément à ce moment-là que le poste du Déontologue se trouve vacant, puisque l'article 80-1 du Règlement prévoit que son mandat s'achève avec chaque législature. La nomination du Déontologue étant un processus long, qui requiert la consultation des présidents de groupe de l'opposition et une approbation du Bureau aux trois cinquièmes de ses membres, il est à craindre que, comme cela a été le cas au début de la XIV^{ème} législature, la nomination du nouveau Déontologue n'intervienne que tardivement¹.

Dans l'attente, ce guide permettra d'aider les parlementaires dans l'application de règles de plus en plus nombreuses et qui sont souvent éparses.

¹ À cet égard, on rappellera les propositions faites par le Déontologue pour renforcer son indépendance, consistant à désynchroniser son mandat de la législature afin de pouvoir être en place dès l'ouverture de la législature.

Ce guide s'adresse également à l'ensemble des acteurs et des observateurs de la vie parlementaire, des médias aux citoyens, qui désirent savoir à quelles règles sont soumis les députés.

Les recommandations qu'il contient ne constituent que des lignes directrices. Sujettes à changement en fonction de l'évolution des normes applicables, elles peuvent également être amenées à évoluer pour tenir compte de nouvelles pratiques, et, évidemment, de la jurisprudence des Déontologues qui se succéderont à ce poste.

Il se compose de trois parties, la première consacrée aux moyens matériels mis à disposition des députés, la deuxième aux obligations à remplir au lendemain des élections législatives de juin 2017 et la dernière à la conduite à tenir face aux sollicitations diverses dont sont l'objet les parlementaires.

I. – Les moyens matériels mis à disposition des députés : les conseils d’usage du Déontologue

A. Les moyens financiers

1) La rémunération des députés

L’indemnité parlementaire fait partie intégrante du statut ; c’est elle qui permet au parlementaire d’assurer son mandat dans la plus complète autonomie. En tant qu’élément du statut, un parlementaire ne peut y renoncer.

L’indemnité comprend trois éléments : l’indemnité parlementaire de base, l’indemnité de résidence et l’indemnité de fonction.

L’indemnité parlementaire de base est fixée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois les plus élevés de l’État. Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus haut des fonctionnaires de la catégorie « hors échelle ».

En outre, les parlementaires reçoivent, par analogie avec le mode de rémunération des fonctionnaires, une indemnité de résidence. Celle-ci représente 3 % du montant brut mensuel de l’indemnité parlementaire de base.

À ces indemnités vient s’ajouter une indemnité de fonction égale au quart de leur montant.

Depuis le 1^{er} juillet 2016, les indemnités mensuelles brutes sont les suivantes :

- indemnité de base : 5 547,77 € ;
- indemnité de résidence (3 %) : 166,43 € ;
- indemnité de fonction (25 % du total) : 1 428,55 €.

Soit, en brut mensuel, 7 142,75 €.

Sur le plan fiscal, l'indemnité parlementaire de base majorée de l'indemnité de résidence est imposée suivant les règles applicables aux traitements et salaires. L'indemnité de fonction était, jusqu'à présent, sortie du calcul de l'assiette de l'imposition sur le revenu, mais un amendement, présenté par M^{me} Christine Pires Beaune, a été adopté lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2017 afin de fiscaliser la totalité de l'indemnité parlementaire.

De ces indemnités, il convient de déduire les retenues pour prélèvements obligatoires liés aux assurances sociales, qui varient suivant la durée du mandat. Au total, la rémunération d'un parlementaire est de 4 959,35 € pour les députés élus pour la première fois avant juin 2012 et 5 357,34 € pour les députés élus pour la première fois en juin 2012 ou après.

S'agissant du cumul de l'indemnité parlementaire avec des indemnités allouées au titre d'autres mandats, le principe du plafonnement général des indemnités en cas de cumul des mandats a été introduit par la loi organique n° 92-175 du 25 février 1992. Le député titulaire de mandats ou fonctions électorales locales ne peut cumuler les indemnités afférentes à ces mandats ou fonctions avec son indemnité parlementaire de base que dans la limite d'une fois et demie cette dernière. De telles indemnités sont actuellement plafonnées pour un député à 2 773,89 € par mois.

2) *Les sanctions financières pour absentéisme*

Même s'il s'agit d'un aspect qui est rarement abordé par le Déontologue dans ses consultations, la participation au travail parlementaire constitue un devoir éthique, qui relève du *devoir d'exemplarité* décrit dans le code de déontologie.

Il faut rappeler à cet effet que, lors de la réforme du Règlement du 27 mai 2009, a été introduite une disposition organisant un régime de sanctions financières en cas d'absence des députés aux réunions de la commission à laquelle ils appartiennent.

Pour chaque absence, au-delà de deux absences mensuelles, il est effectué une retenue de 25 % sur le montant mensuel de l'indemnité de fonction. Le montant de cette retenue, compte tenu du montant de l'indemnité de fonction, est de 357,14 € depuis le 1^{er} juillet 2016.

3) *Le cumul de rémunérations*

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

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

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

Du fait de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 pour la transparence de la vie publique, le principe d'interdiction de toute rémunération publique s'appliquera également, à compter de la prochaine législature, aux missions temporaires exercées par un député auprès d'un membre du Gouvernement qui ne pourront donner lieu à aucune rémunération, gratification ou indemnité (article L.O. 144 du code électoral), ainsi qu'à toutes les fonctions que les députés exercent en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur (article L.O. 145 du code électoral). Cette interdiction concerne aussi bien la rémunération proprement dite que le versement de jetons de présence.

S'agissant des rémunérations liées au cumul d'activités professionnelles, elles ne font l'objet d'aucun plafonnement, dès lors que l'activité aura été déclarée par le Bureau compatible avec le mandat parlementaire. Il appartient toutefois aux députés de faire apparaître le montant de ces rémunérations, avec l'indication de la profession afférente, dans leurs déclaration d'intérêts et d'activités.

4) *Le crédit destiné à la rémunération des collaborateurs parlementaires*

Les députés disposent d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs. Il peut, au gré du député, être versé au profit d'un nombre de personnes variant de un à cinq. Le député a la qualité d'employeur : il recrute, licencie, fixe les conditions de travail et le salaire de son personnel.

Le crédit ouvert pour chaque député est revalorisé comme les traitements de la fonction publique. Au 1^{er} juillet 2016, le montant mensuel du crédit est de 9 561 €.

En cas de non-emploi de la totalité du crédit, la part disponible demeure acquise au budget de l'Assemblée nationale ou peut être cédée par le député à son groupe politique pour la rémunération d'employés de ce groupe.

Depuis la décision du Bureau de novembre 2012, le crédit collaborateur ne peut plus être reversé sur l'enveloppe de l'Indemnité représentative de frais de mandat. En revanche, celle-ci peut, en application de l'article 56 du Règlement budgétaire, comptable et financier, être reversée au profit du crédit collaborateur, pour compléter les rémunérations des assistants parlementaires.

Le député est totalement libre dans son recrutement ; toutefois, lorsqu'il s'agit de collaborateurs issus de sa famille, le montant du crédit collaborateur est désormais limité à 50 % de l'enveloppe globale.

L'article L.O. 135-1 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi organique relative à la transparence de la vie publique, dispose que figurent au nombre des éléments obligatoires des déclarations d'intérêts des députés « *les noms des collaborateurs parlementaires, ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux* ». Sur le fondement de l'article L.O. 135-2 du même code, ces déclarations seront rendues publiques et devront être régulièrement actualisées. Dès lors, c'est l'ensemble des noms des collaborateurs, associés, pour chacun, au nom de leur député et à leurs activités annexes, qui font l'objet d'une publicité ; tout changement de collaborateur doit donc être faire l'objet d'une déclaration modificative auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

5) *L'indemnité représentative de frais de mandat (I.R.F.M.)*

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

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

Il est également établi que l'indemnité représentative de frais de mandat n'est pas un élément de la rémunération du député. Elle s'apparente à une indemnité de fonction, ou de frais professionnels, destinée à couvrir des dépenses en rapport direct avec l'exercice du mandat. Cette interprétation est celle retenue en particulier par le Conseil constitutionnel qui a jugé dans deux décisions du 1er mars 2013 que : « ... *"l'indemnité représentative de frais de mandat" correspond, selon les termes de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale, à une indemnité "versée à titre d'allocation spéciale pour frais par les assemblées à tous leurs membres" ; qu'elle est par suite destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député* » (déc. n° 2013-4793 AN et déc. n° 2013-4795 AN). Cette définition, formulée dans un considérant de principe, constitue à ce jour la définition juridique la plus sûre de ce qu'est l'indemnité représentative de frais de mandat.

Compte tenu de ses spécificités, et notamment, du fait que l'I.R.F.M. n'est pas soumis à l'impôt, le versement de l'I.R.F.M. obéit à des règles strictes ; il est exigé l'ouverture d'un compte dédié spécifiquement, et exclusivement, à cette indemnité ; aucun autre versement ne peut y être opéré et aucun virement, notamment vers le compte personnel, n'est autorisé, sauf s'il s'agit du remboursement de dépenses liées au mandat, et acquittée de façon erronée sur le compte personnel. Afin de mieux définir le régime de l' I.R.F.M., le Bureau de l'Assemblée nationale, dans sa réunion du 18 février 2015, a adopté, à l'unanimité, plusieurs règles d'usage qui figurent désormais à l'article 32 bis de l'Instruction générale du Bureau.

Trois catégories de dépenses au titre de l'indemnité représentative de frais de mandat ont ainsi été distinguées :

- Les dépenses juridiquement interdites : celles contribuant au financement d'une campagne électorale.

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

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

Plus particulièrement, parce que l'usage de l'indemnité représentative de frais de mandat ne devrait pas avoir pour conséquence un accroissement du patrimoine personnel du député, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé que l'I.R.F.M. ne saurait être utilisée pour l'acquisition d'un bien immobilier¹.

Enfin, relèvent de cette catégorie des dépenses interdites les subventions aux associations ou les dons à des œuvres caritatives, ainsi que les cotisations à un parti politique dès lors que ces versements donnent lieu à une réduction d'impôt ou une déduction fiscale. En revanche, l'utilisation de l'I.R.F.M. pour s'acquitter des cotisations versées au groupe parlementaire auquel appartient le député est autorisée, dans la mesure où il s'agit de frais liés à l'exécution du mandat parlementaire.

- Les dépenses autorisées :

Dans sa décision du Bureau du 18 février 2015, le Bureau a identifié cinq postes de dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'I.R.F.M. :

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

¹ Afin de ne pas donner à cette interdiction un caractère rétroactif, les dépenses afférentes à l'acquisition par un député, avant le 18 février 2015, d'un bien immobilier peuvent continuer d'être imputées sur l'indemnité représentative de frais de mandat versée après cette date.

Relèvent de cette catégorie les frais de location d'une permanence parlementaire, de location d'un pied-à-terre à Paris, les frais hôteliers pour la part qui n'est pas prise en charge par l'Assemblée nationale, les frais de rénovation et d'entretien de la permanence parlementaire.

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

Relèvent de cette catégorie les frais d'acquisition d'un véhicule, de location avec option d'achat d'un véhicule, les frais d'essence, les frais d'entretien du véhicule lorsqu'il est affecté, à titre principal, à l'accomplissement d'un mandat parlementaire, les frais de taxi dans le cadre du mandat parlementaire.

« 3° Les frais de communication ;

Relèvent de cette catégorie les frais d'acquisition d'ouvrages, les frais d'abonnement à la presse, la publication des comptes rendus de mandat, l'acquisition de rapports parlementaires.

« 4° Les frais de représentation et de réception ;

Relèvent de cette catégorie les frais de participation à des manifestations publiques, la participation à des prix, la participation à des voyages pour des visites de l'Assemblée nationale.

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

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

L'indemnité représentative de frais de mandat doit faire l'objet d'un reversement à l'Assemblée nationale en fin de mandat ; pour ces raisons, elle est

considérée comme une créance envers l'Assemblée nationale et n'a pas à entrer dans le calcul de l'assiette de l'I.S.F., le versement d'une pension alimentaire ou l'évaluation d'une succession. De même, le compte bancaire relatif à l'I.R.F.M. n'a pas à figurer dans la déclaration de situation patrimoniale remise à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

B. La réserve parlementaire

La réserve parlementaire, dont l'existence est demeurée pendant des années confidentielle, a fait l'objet sous la XIV^{ème} législature de mesures destinées à rendre sa gestion plus transparente.

La réserve parlementaire regroupe un ensemble de crédits destinés à l'octroi, par les députés, de subventions au plan local ou national dont le montant s'impute sur le budget de l'État. Son attribution relève donc, non pas de l'exécutif, mais du pouvoir législatif.

Une fois décidée par le député en faveur d'une collectivité territoriale (soutien à l'investissement), d'une association (soutien au fonctionnement) ou d'un organisme public, la subvention imputée sur la réserve suit, sur un plan général, les procédures administratives requises pour les subventions de l'État.

La réserve parlementaire a, depuis la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, une existence législative. Elle est désormais régie par le 9° de l'article 54 de la loi organique relative aux lois de finances, créé par cette loi.

Cette disposition, consacrant la règle décidée dès octobre 2012 par le Bureau, sur proposition du Président de l'Assemblée nationale, rend transparentes les subventions octroyées puisque la liste en sera publiée en annexe au projet de loi de règlement. Pour chaque subvention sont publiés : le nom du bénéficiaire, le montant

versé, la nature du projet financé, le programme concerné et le nom du membre du Parlement, du groupe politique ou de la présidence de l'assemblée qui a proposé la subvention. Par ailleurs, depuis octobre 2012, sur le fondement de la décision susvisée du Bureau, la répartition de la réserve parlementaire est égalitaire entre les groupes, à hauteur d'un montant de 130.000 € par député.

Afin de sécuriser totalement les députés sur l'utilisation de leur réserve, il est apparu nécessaire aux deux déontologues qui se sont succédé durant la XIV^{ème} législature d'alerter les parlementaires sur certaines précautions à prendre, inspirées de l'article premier du code de déontologie, à savoir que *« les députés doivent agir dans le seul intérêt de la nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches »*.

Cela implique donc de ne pas privilégier les associations dans lesquelles les députés ont des liens d'intérêts directs, en particulier familiaux.

II. – Les obligations à remplir au lendemain des élections législatives de juin 2017

Le député nouvellement élu doit immédiatement faire face à un certain nombre de règles d'ordre déontologique qui concernent tant les déclarations qu'il doit effectuer au début et en cours de mandat (1) que les principes relatifs à son installation et à l'exercice pratique de son mandat (2).

1. Auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

À la suite de la démission de Jérôme Cahuzac de son poste de ministre délégué au Budget, le Parlement a discuté puis voté deux textes fondamentaux pour renforcer la transparence dans le monde politique : il s'agit de la loi organique n° 2013-906 et de la loi ordinaire n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives toutes deux à la transparence de la vie publique. Les diverses obligations nouvellement énoncées dans la loi ordinaire concernent au premier chef les membres du Gouvernement qui sont désormais officiellement soumis à des obligations de probité, de dignité et d'intégrité et qui sont incités à faire cesser toute situation de conflits d'intérêt. De manière plus générale, ces obligations déontologiques ont été étendues aux représentants français siégeant au Parlement européen, à plusieurs catégories d'élus locaux (au premier rang desquels les conseillers régionaux et les présidents de conseils régionaux) ainsi que, notamment, aux collaborateurs du Président de la République, aux membres des cabinets ministériels, ainsi qu'aux collaborateurs des Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La loi organique, qui a notamment modifié le code électoral, concerne plus particulièrement les députés.

Ainsi, l'article LO 135-1 du code électoral dispose désormais que tout député doit, dans les deux mois suivant son entrée en fonction, adresser au Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (M. Jean-Louis Nadal,

Procureur général honoraire près la Cour de cassation, depuis le 13 décembre 2013), deux déclarations distinctes :

- une **déclaration** « exhaustive, exacte, sincère et certifiée sur l'honneur » **de sa situation patrimoniale**. Ainsi que le détaille l'article LO 135-1, cette déclaration, qui concerne tant les biens propres du député que les biens de la communauté ou les biens indivis, sont évalués à la date du fait générateur de la déclaration : en pratique, le député doit évaluer ses biens au jour où il remplit sa déclaration. Comportant plusieurs éléments dont la liste figure en dernière instance en annexe du décret n° 2016-570 du 11 mai 2016 relatif à la transmission à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique des déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts par l'intermédiaire d'un téléservice, cette déclaration, dans la mesure où sa diffusion est susceptible de porter atteinte à la vie privée de la personne concernée, ne peut qu'être consultée en préfecture ;

- une **déclaration d'intérêts et d'activités** qui exige notamment du député qu'il mentionne les activités professionnelles donnant lieu à rémunération à la date de son élection, celles qu'il a exercées au cours des cinq années précédant son élection, les éventuelles activités de consultant qu'il a également pu exercer au cours des cinq années précédant son élection, ses éventuelles participations financières ainsi que, notamment, les activités de son conjoint, partenaire lié par un P.A.C.S. Ces éléments, figurent sur une déclaration librement accessible en ligne sur le site de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (et, grâce aux notices individuelles de chaque député, depuis le site de l'Assemblée nationale).

Par ailleurs, tout député qui voit sa situation personnelle, ou celle de son conjoint, modifiée de façon notable en cours de mandat doit modifier sa déclaration d'intérêts et d'activités auprès de la Haute Autorité.

2. Auprès du Déontologue de l'Assemblée nationale

L'activité du mandat de député prend des formes diverses qui obéissent pour certaines d'entre elles à des exigences déontologiques très clairement énoncées. L'article 7 du code de déontologie des députés est spécifiquement relatif aux « *Obligations déclaratives* » à l'adresse du Déontologue qui sont de trois ordres :

- la **déclaration de dons et avantages** : comme le spécifie l'article 7-1°, tout député doit déclarer au Déontologue un don, invitation à un avantage culturel ou sportif dont il estime la valeur supérieure à 150 euros qu'il aurait reçu dans le cadre de son mandat, ce qui exclut les cadeaux reçus dans un cadre strictement privé ou dans le cadre d'une autre fonction que celle de député. Si cette exigence est forte, il n'en demeure pas moins que ce n'est qu'une obligation déclarative. La déclaration auprès du Déontologue n'obéit à aucun formalisme particulier (l'envoi d'un courrier ou d'un mail au Déontologue suffit).

- la **déclaration de voyages à l'invitation d'un tiers**. Que ce soit à titre personnel ou dans un cadre officiel (mission confiée par l'Assemblée, participation à un déplacement d'un groupe d'amitié...), tout député qui effectue un voyage à l'invitation d'un tiers doit en avertir le Déontologue. La nature de la puissance invitante est sans conséquence sur cette obligation déclarative : que l'invitation soit lancée par un acteur privé (entreprise, association, organisation non gouvernementale...) ou publique (ambassade de France d'un pays tiers, ambassade d'un pays tiers, ministre sollicitant un député pour l'accompagner dans un de ses déplacements), elle doit être déclarée. Il suffit pour ce faire d'envoyer un courrier au Déontologue, lui précisant les dates du déplacement, son objet (en général, l'adjonction du programme du déplacement en tient lieu) et son financement afin, là encore, de prévenir toute suspicion et toute critique. Comme cela a été précisé dans le code de déontologie des députés, cette déclaration doit s'effectuer préalablement à l'accomplissement dudit déplacement, le Déontologue ne pouvant se borner à

constater un voyage qui a déjà eu lieu, plusieurs jours voire plusieurs semaines auparavant.

- la **déclaration afférente à l'utilisation de l'Indemnité représentative de frais de mandat (I.R.F.M.)**. Cette règle, nouvellement énoncée à l'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau (I.G.B.), impose à chaque député d'adresser au Bureau de l'Assemblée nationale une déclaration annuelle (avant le 31 janvier de chaque année civile) attestant sur l'honneur de l'emploi de l' I.R.F.M. conformément aux règles définies par le Bureau au I de l'article 32 *bis*, l' I.R.F.M. ne pouvant servir qu'à financer un certain nombre de dépenses précisément définies (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 frais de formation du député et de ses collaborateurs) à l'exclusion de toute autre. Si la « jurisprudence » relative à la bonne utilisation de l' I.R.F.M. s'est peu à peu étoffée avec le temps comme en témoignent les développements que le rapport du Déontologue pour l'année 2015 et le présent rapport y ont consacrés, des interrogations peuvent légitimement demeurer ; le Déontologue, ou le Collège des Questeurs, peuvent alors être saisis par tout député qui s'interroge à ce sujet afin de le conseiller sur le caractère adéquat ou non de la dépense qu'il envisage d'effectuer avec son I.R.F.M..

De manière générale, il importe à ce stade de rappeler qu'une des missions principales du Déontologue de l'Assemblée nationale consiste, comme l'énonce clairement l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, à recevoir et conseiller tout député « *qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des règles définies dans le code de déontologie* ».

III. – Les sollicitations dont font l’objet les parlementaires

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

1. Les interventions dans des colloques

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

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

La participation à un colloque de façon ponctuelle ne requiert pas en elle-même de déclaration. Toutefois, lorsque cette participation induit la prise en charge de déplacements ou l’octroi d’avantages conséquents (ce qui exclut par exemple la plupart des repas offerts par l’organisateur), elle nécessite une déclaration au Déontologue de l’Assemblée nationale, en application de l’article 7 du code de déontologie. Ainsi, la participation à un colloque, à l’invitation d’un État étranger, d’une société ou de tout organisme privé ou public, doit être déclarée en cas de prise en charge des frais annexes (frais de déplacement notamment).

Par ailleurs, si la participation à des colloques prend un caractère régulier, elle peut être assimilée à une activité de conférencier ; lorsque cette activité est assortie

d'une rémunération, il s'agit d'une activité complémentaire qui doit être déclarée à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et au Bureau de l'Assemblée nationale dans les conditions prévues à l'article LO 135 du code électoral.

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

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

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

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

2. La participation à des associations de promotion d'intérêts privés (« *clubs parlementaires* »)

Les députés, bénéficiant de la liberté constitutionnelle d'association comme tous les autres citoyens, sont en droit d'adhérer aux associations de leur choix. Toutefois, en tant que Représentants élus de la nation, leurs responsabilités particulières expliquent les contraintes qui pèsent sur leur participation à des associations de promotion d'intérêts privés, improprement appelés « *clubs parlementaires* ».

Ces associations ont objectivement une vocation de lobbying. À travers eux, des groupes d'intérêts souhaitent faire connaître leurs points de vue, notamment en perspective de débats législatifs.

Dans ce contexte, le premier risque est que les députés ne soient pas dûment informés sur les sources de financement à la base de l'activité des clubs auxquels ils participent. Le code de conduite des représentants d'intérêts impose désormais, depuis la décision du Bureau du 13 juillet 2016, une information systématique, par les responsables de ces clubs, des sources de financement et du montant des manifestations organisées. Il revient aux députés, lorsqu'ils ne disposent pas de cette information, de la demander, dans une démarche de transparence.

Par ailleurs, si la participation à ces associations se traduit par des déplacements, ou des cadeaux d'une valeur supérieure à 150 €, il convient, en application de l'article 7 du code de déontologie, de les déclarer au Déontologue.

Enfin, l'article premier du code de déontologie invite les députés à s'abstenir d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés.

Pour ce qui est des députés à qui il est proposé d'assurer la présidence ou la coprésidence d'un club parlementaire, cette fonction doit faire l'objet d'une déclaration auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

PROPOSITIONS

C'est dans un état d'esprit, partagé entre la satisfaction des progrès accomplis grâce à la volonté du Bureau de l'Assemblée nationale manifestée dans ses décisions de 2015 et de 2016 et la conscience des défis à surmonter dans l'avenir, spécialement au cours de la XV^{ème} législature qui sera celle de l' « Assemblée du non-cumul », que le Déontologue formule les propositions suivantes :

Propositions relatives au code de déontologie

1. Rappeler l'existence d'un devoir d'exemplarité

Cette préconisation vise à introduire une disposition classique, présente dans pratiquement tous les codes de déontologie parlementaire, destinée à éviter tout comportement susceptible de porter atteinte à l'image de l'Assemblée considérée. En effet, il est apparu que l'actuel article 6 du code de déontologie relatif à l'exemplarité, qui prévoit simplement que « *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* » n'était pas suffisamment large pour couvrir l'ensemble des situations dans lesquelles l'attitude d'un ou plusieurs députés rejaillit négativement sur l'ensemble de la représentation nationale. Ce nouvel article pourrait être rédigé ainsi : « Article x – Exemplarité : *Dans l'exercice de son mandat, chaque député doit se conformer aux principes énoncés dans le présent code et les promouvoir. Les députés prennent garde à ce qu'aucune de leurs actions, dans l'enceinte parlementaire comme en dehors, ne porte atteinte à l'image de l'Assemblée nationale. Tout manquement au code de déontologie peut être sanctionné dans les conditions prévues à l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale.*

2. Rappeler l'existence d'un devoir de vigilance

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

3. Préciser l'étendue du devoir d'impartialité

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

4. Prévoir la transparence des déclarations de dons et avantages, ainsi que des voyages à l'invitation de tiers

L'article 7 du code de déontologie des députés prévoit actuellement que ceux-ci doivent déclarer au Déontologue : d'une part « ...*tout don, invitation à un évènement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié en lien avec leur mandat* » ; d'autre part, « ...*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* ». Dans un souci de transparence et afin de renforcer l'effectivité du dispositif, s'inspirant en cela de l'exemple canadien en la matière, il serait opportun de prévoir que ces déclarations, non seulement continuent à être effectuées auprès du Déontologue, mais encore qu'elles pourront être rendues publiques à intervalles réguliers, par exemple tous les deux mois, sur le site internet de l'Assemblée nationale.

5. Prévoir la possibilité pour le Déontologue d'exercer un contrôle des déclarations afférentes à l'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat

Afin de rendre plus effectif le contrôle de l'utilisation de l'I.R.F.M. pourrait être mis en place *a minima*, une possibilité de vérification de la sincérité des déclarations sur l'honneur par le biais d'une transmission au Déontologue des relevés bancaires des comptes des députés spécialement dédiés à l'I.R.F.M.

6. Perfectionner le dispositif de lutte contre le harcèlement sexuel

Outre la première des propositions contenues dans le présent rapport visant à rappeler l'existence d'un devoir d'exemplarité qui permettrait au Déontologue d'être utilement saisi dans des hypothèses de harcèlement sexuel ou d'agissements sexistes en vue de signaler au Bureau de l'Assemblée nationale un manquement au

code de déontologie, il serait souhaitable que l'Assemblée nationale se dote, comme elle a commencé à le faire dès novembre 2013, à l'initiative du Président Claude Bartolone et avec le concours résolu du secrétariat général de l'Assemblée nationale et de la Présidence, d'un dispositif complet de lutte contre le harcèlement sexuel et les agissements sexistes au sein de l'Assemblée nationale. Comme il a été souligné dans ce rapport, beaucoup a déjà été fait notamment afin d'améliorer la visibilité du dispositif existant, ainsi qu'en termes de formation et d'information, mais beaucoup reste à faire encore. Sur ce point particulier, le Déontologue fait siennes l'ensemble des propositions formulées par le Cercle des collaborateurs et assistants parlementaires. Plus particulièrement, le Déontologue considère qu'il paraît nécessaire d'attacher une attention spécifique aux collaborateurs de circonscription qui sont plus isolés et donc dans une situation de vulnérabilité plus grande que ceux travaillant à Paris ; il importe, comme pour les collaborateurs situés à Paris, qu'ils soient informés du dispositif mis en place à l'Assemblée nationale, et au-delà même de ce dispositif spécifique, des dispositions générales introduites dans le code pénal par la loi relative à la lutte contre le harcèlement sexuel. Ainsi, afin de garantir cette information, le Déontologue souhaite que puissent être financés par l'Assemblée, à hauteur d'un par an, les déplacements des collaborateurs de circonscription se rendant à l'Assemblée nationale pour suivre des sessions de formation sur les questions de harcèlement.

7. Adopter un code de déontologie spécifique pour les fonctionnaires des services de l'Assemblée nationale et pour les collaborateurs parlementaires

La compétence principale du Déontologue de l'Assemblée nationale est de veiller à ce que les députés se conforment aux prescriptions du « code de déontologie des députés ». Or, la reconnaissance officielle de la possibilité pour les fonctionnaires des services de l'Assemblée et les collaborateurs parlementaires de saisir le Déontologue pose la question de savoir quelles règles éthiques leur sont applicables.

Le raisonnement par analogie avec la situation des députés a des limites. C'est la raison pour laquelle, il est proposé que soient adoptés deux codes de déontologie spécifiques : l'un propre aux fonctionnaires des services de l'Assemblée nationale, l'autre pour les collaborateurs parlementaires. A défaut, il pourrait être imaginé de décliner dans un « code de déontologie » couvrant l'ensemble de l'Assemblée nationale, des dispositions spécifiques respectivement aux députés, aux fonctionnaires et aux collaborateurs.

Propositions relatives au statut du Déontologue

8 – Renforcer l'indépendance du Déontologue de l'Assemblée nationale

Le Bureau de l'Assemblée nationale, dans sa décision du 6 avril 2011, a prévu que le Déontologue « ... *exerce ses fonctions pour la durée de la législature* ». Cette disposition est contrebalancée par le fait que la même décision du Bureau a prévu que son mandat n'est pas renouvelable et que le Déontologue doit être : « ... *une personnalité indépendante désignée par les trois cinquièmes des membres du Bureau de l'Assemblée nationale, sur proposition de son Président et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition* ». Tant le caractère non-renouvelable du mandat que la procédure de nomination paraissent représenter des conditions satisfaisantes. En revanche, aligner la durée du mandat du déontologue sur celle de la législature, entretient une forme de confusion avec le mandat des députés et ne représente pas la meilleure garantie d'indépendance pour le Déontologue. En effet, le Déontologue peut, entièrement à tort selon nous, apparaître comme celui d'une majorité parlementaire donnée. C'est pourquoi, il semblerait plus opportun de désynchroniser le mandat du Déontologue de la législature en prévoyant, à compter de la prochaine nomination, par exemple que le Déontologue est nommé pour un mandat de trois ans. L'avantage supplémentaire serait de permettre à celui, ou celle, qui succéderait

au premier Déontologue désigné selon cette modalité d'avoir un mandat dont la durée « enjamberait » les XV^{ème} et XVI^{ème} législatures lui permettant d'appréhender avec le recul de l'expérience les difficultés propres à un début de législature, tant il est vrai que les conseils déontologiques peuvent s'avérer spécialement utiles à l'égard des députés nouvellement élus. De plus, pour l'avenir, compte tenu de l'accroissement du champ de ses missions et de leur importance, il pourrait être envisagé de garantir un statut plus complet au Déontologue, par exemple sur le modèle québécois du Commissaire à l'éthique et la déontologie, afin de prévoir que cette fonction soit assurée à plein temps par la personnalité désignée.

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

La loi organique du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique n'a pas inclus le Déontologue de l'Assemblée nationale dans la liste des responsables publics soumis à l'obligation d'adresser à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration d'intérêts et d'activités. Il s'agit d'une lacune que le législateur pourrait opportunément combler à l'occasion d'une éventuelle modification de la loi organique. En effet, il est paradoxal que la personne chargée de mettre en œuvre le code de déontologie à l'Assemblée ne soit pas elle-même soumise au respect de cette exigence salubre de transparence. L'organe chargé de la déontologie à l'Assemblée doit être irréprochable au regard des principes qu'il a pour mission de protéger et promouvoir.

10 – Doter de moyens supplémentaires le Déontologue de l'Assemblée nationale

Compte tenu de l'extension du nombre de ses missions et de son « acclimatation » au sein de l'Assemblée qui a conduit à une augmentation du nombre des saisines, il paraît indispensable, surtout dans la perspective de

la XV^{ème} législature de doter le Déontologue de l'Assemblée nationale de moyens supplémentaires. Une première possibilité consiste à accroître le nombre de fonctionnaires des services de l'Assemblée affectés à cette mission et à les regrouper dans une structure administrative spécifique à définir. Ce renforcement des ressources humaines en interne doit, à l'évidence, être mis en œuvre à court ou moyen terme. Une autre possibilité, qui n'exclut pas la première, pourrait consister à conférer, cette fois à plus long terme, une forme d'autonomie administrative et budgétaire au Déontologue de l'Assemblée en dotant l'institution d'un budget propre de nature à garantir totalement l'indépendance de la mission.

ANNEXES

- ANNEXE 1 : Code de déontologie des députés
- ANNEXE 2 : Code de conduite des représentants d'intérêts
- ANNEXE 3 : Contribution du Cercle des collaborateurs et assistants parlementaires sur la lutte contre le harcèlement sexuel
- ANNEXE 4 : Questionnaire de l'assemblée parlementaire de la francophonie sur les déontologues et les codes d'éthique des parlements de l'espace francophone
- ANNEXE 5 : Institutions et personnes rencontrées

Annexe 1

Code de déontologie des députés

Considérant que le respect des actes du pouvoir législatif est un objectif énoncé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que selon l'article III de la Déclaration « le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » ; 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. » ;

Considérant que l'article 3 de la Constitution dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. » ; qu'aux termes de l'article 24 : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. » ; que selon l'article 26 : « Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. » ; que l'article 27 dispose que : « Tout mandat impératif est nul. » ;

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

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

Article premier – Intérêt général

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

Ils s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés.

Article 2 – Indépendance

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

Article 3 – Objectivité

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

Article 4 – Responsabilité

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

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

Article 5 – Probité

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

Article 6 – Exemplarité

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

Article 7 – Obligations déclaratives

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.

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.

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

Article 8 – Respect du Code de déontologie

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

Le Déontologue peut également être saisi par tout fonctionnaire 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.

Code de conduite des représentants d'intérêts

1. Les représentants d'intérêts se conforment aux obligations déclaratives prévues par le Bureau et acceptent de rendre publiques les informations contenues dans leur déclaration. Ils doivent ultérieurement transmettre au Bureau tout élément de nature à modifier ou compléter ces informations.
2. Dans leurs contacts avec les députés, les représentants d'intérêts doivent indiquer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent. Lors d'une rencontre avec un député, les sociétés de conseil doivent informer de façon claire le député du nom du client qu'elles représentent lors de ce rendez-vous ; elles doivent être en mesure de produire tout document permettant au député de connaître la nature du mandat confié par leur client.
3. Les représentants d'intérêts se conforment aux règles d'accès et de circulation dans les locaux de l'Assemblée nationale. Ils sont tenus d'y porter leur badge en évidence. Ils n'ont accès à ces locaux que dans le cadre de la mission ponctuelle qui les amène à l'Assemblée : ils ne peuvent en aucun cas avoir accès à d'autres locaux que ceux concernés par les motifs donnés à l'accueil pour obtenir leur badge d'accès.
4. Il leur est interdit de céder à titre onéreux, ou contre toute forme de contrepartie, des documents parlementaires ainsi que tout autre document de l'Assemblée nationale.
5. Il leur est interdit d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale et d'utiliser l'adjectif « parlementaire » pour qualifier des événements qu'ils organisent ou des structures qu'ils créent.
6. Les représentants d'intérêts doivent s'abstenir de toute démarche en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux.
7. Les informations apportées aux députés par les représentants d'intérêts doivent être ouvertes sans discrimination à tous les députés quelle que soit leur appartenance politique.
8. Ces informations ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à induire les députés en erreur.
9. 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.

10. Les représentants d'intérêts doivent faire figurer clairement les noms des entités finançant les manifestations ou les structures auxquelles participent les parlementaires ; ils doivent informer systématiquement les parlementaires du coût des invitations qui leur sont adressés afin de leur permettre de se conformer aux obligations déclaratives prévues dans le code de déontologie des députés.

11. Les représentants d'intérêts ne peuvent se prévaloir, vis-à-vis de tiers, à des fins commerciales ou publicitaires, de leur présence sur la liste fixée par le Bureau. Ils ne présentent pas, dans leurs relations avec l'Assemblée nationale ou des tiers, l'inscription sur le registre des représentants d'intérêts comme une reconnaissance officielle ou un lien quelconque avec l'Assemblée nationale de nature à induire leurs interlocuteurs en erreur.

12. 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.

13. Le non-respect du code de conduite par ceux qui s'enregistrent ou par leurs représentants peut conduire le Bureau, après instruction, à la suspension ou la radiation du registre ; cette décision peut être publiée sur le site internet.

Contribution du CCAP

Renforcer la lutte contre le harcèlement et les agissements sexistes

- **Mieux informer**

Recommandation n°1 - Donner plus de visibilité permanente à la page « *Mesures contre le harcèlement* » mise en ligne début octobre 2016 sur l’Intranet de l’Assemblée et insister sur le rôle de l’accueil assuré par le déontologue et la référente harcèlement sexuel, notamment sur les démarches pénales possibles face aux faits de harcèlement

Recommandation n°2 - Consacrer une page d’information au harcèlement dans le livret d’accueil du collaborateur de type « *face à un problème de harcèlement moral, sexuel ou agissement sexiste : rappel de la loi et de la règle, descriptif sommaire du dispositif existant, coordonnées des acteurs impliqués, déontologue et référente, médecin du travail, psychologue et association* » (voir recommandation n°6)

Recommandation n°3 - Consacrer dans le livret d’accueil des député.e.s employeurs une page d’informations légales en matière de lutte contre le harcèlement : rappel de la loi et rôle et coordonnées du déontologue et de la référente

Recommandation n°4 - Affichage obligatoire « *rappel de la loi* » dans l’Assemblée, sous forme d’affiche donnant des définitions du harcèlement et contacts du déontologue et de la référente

Recommandation n°5 - Imposer un affichage obligatoire dans les bureaux parisiens et les permanences parlementaires avec des informations services/pratiques incluant les noms, téléphone et adresses des contacts (déontologue et référente) pour signaler, parler des cas de harcèlement

- **Mieux accueillir**

Recommandation n°6 - Institutionnaliser un accueil spécialisé pour les personnes confrontées au harcèlement : au-delà de l'accueil par le déontologue et/ou la référente sur ces questions à l'Assemblée, organiser la possibilité que les premiers contacts soient établis avec un.e médecin du travail, un.e psychologue ou une association spécialisée dans l'accueil des personnes confrontées à ces situations.

- **Former**

Recommandation n°7 - Rendre obligatoire une formation à l'égalité femmes-hommes et à la lutte contre le harcèlement pour l'ensemble des député.e.s en créant une obligation faite aux groupes politiques et aux député.e.s non inscrit.e.s d'organiser une formation pouvant comprendre une intervention du déontologue, de la référente et d'une association spécialisée, une fois par session ordinaire.

Recommandation n°8 - Rendre obligatoire une formation à l'égalité femmes-hommes et à la lutte contre le harcèlement dans le parcours d'intégration des nouveaux fonctionnaires et dans le parcours de formation continue de tous les fonctionnaires

Recommandation n°9 - Rendre obligatoire une formation en ligne sur le harcèlement pour toute nouvelle collaboratrice et tout nouveau collaborateur, y compris en CDD, au cours du 1er mois de sa prise de fonction

Recommandation n°10 - Création d'un module « Identifier et réagir face au harcèlement » dans le catalogue de formations des collaboratrices et collaborateurs (inscription volontaire)

- **Impliquer**

Recommandation n°11 - Organiser (l'institution Assemblée nationale) deux réunions générales d'information à l'attention de l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs. Double objectif : informer, mais aussi mobiliser pour que chacun.e puisse réagir si elle ou il rencontre une situation ou si elle ou il a à connaître d'un cas.

Recommandation n°12 - Acter la prise en charge pour les collaboratrices et collaborateurs travaillant en circonscription des frais de transport circonscription - Assemblée (un par collaboratrice / collaborateur et par législature) pour participer à la réunion générale décrite en recommandation n°11

- **Mieux sanctionner**

Recommandation n°13 - Outre le renforcement d'une pédagogie de la sanction encourue par tout.e auteur.e de fait de harcèlement (député.e, collaboratrice.teur, fonctionnaire) via l'affichage recommandé en n°4, renforcer les sanctions administratives prises à l'encontre de fonctionnaires reconnu.e.s auteur.e.s de faits de harcèlement sexuel ou agissement sexiste, notamment en cas de récidive. Et pour « mieux » sanctionner, accompagner ce renforcement de la sanction d'une information et d'une pédagogie visant à éduquer (notamment grâce aux formations : voir recommandation n°8)

- **Agir sans plus tarder**

Recommandation n°14 - Sans attendre la XVème législature, mettre en œuvre 3 des actions décrites ci-dessous entre la remise du rapport du déontologue et la fin de la session ordinaire :

- obligation faite aux groupes d'organiser des formations annuelles (donc une première avant la fin de cette session),
- déploiement des affichettes « numéros utiles dont signalement harcèlement » dans les bureaux à l'Assemblée comme en circonscription
- déploiement d'un premier « module de formation en ligne » pour les collaboratrices et les collaborateurs avant la fin de la session



- **Evaluer**

Recommandation n°15 - Créer un groupe de travail, piloté par le déontologue, associant des représentants de la présidence, des député.e.s employeur.e.s, de l'administration et des collaborateurs (syndicats et associations) pour évaluer une fois par an la portée des actions et les besoins nouveaux en matière de lutte contre le harcèlement

• **

*Cercle des Collaborateurs et Attachés Parlementaires (CCAP)
Assemblée nationale – BP10 – 75355 Paris 07 SP
01 40 63 92 41 – ccap@assemblee-nationale.fr*

Section du Québec

Les déontologues et les codes d'éthique des Parlements de l'espace francophone

Projet de rapport

- Questionnaire -

Contexte

Bien qu'ils appartiennent à la même famille, les termes « éthique » et « déontologie » renvoient à des réalités distinctes. La déontologie est un concept évolutif qui s'adapte au temps et se précise en fonction des attentes de la population. On peut concevoir la déontologie parlementaire comme un triangle : au sommet figure la loi, et à sa base, l'esprit de la loi et l'éthique¹.

L'éthique est à distinguer de la déontologie qu'elle complète. L'éthique constitue en effet un concept large qui englobe un ensemble de valeurs et de principes auxquels chaque individu adhère généralement de façon spontanée, sur la base de ce qu'il croit raisonnable de faire. L'éthique suggère, sur un mode positif, une conduite vertueuse aux individus qui va au-delà de l'obéissance à un corpus de règles.

Les Codes d'éthique des parlements doivent, tout de même, prévoir un cadre de valeurs auquel les parlementaires ont l'obligation morale de souscrire. À titre d'exemple, le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec indique que «la conduite du député est empreinte de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice»².

La déontologie, quant à elle, constitue l'ensemble des règles qui encadre concrètement le comportement des parlementaires, dans l'exercice de leur charge, notamment face aux risques de conflits d'intérêts ou de favoritisme. La déontologie réfère à la dimension juridique du bon agir. Elle prescrit des normes de conduite sous forme de règles codifiées, souvent sur le mode de l'interdiction.

Nul ne peut ignorer les nouvelles exigences et attentes des citoyens envers leurs élus : une meilleure transparence, une égalité des devoirs et un droit commun pour les élus comme pour les électeurs³. Sous peine d'aggraver le cynisme politique et la perte de confiance envers les acteurs politiques, les parlementaires francophones doivent faire preuve d'exemplarité et de transparence dans leurs pratiques.

¹ Alain Anziani, «La déontologie, condition du renouveau du parlement», *Le Seuil*, n°146, 2013, p.95.

² Article 6, chapitre C-23.1, Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec.

³ Alain Anziani, «La déontologie, condition du renouveau du parlement», *Le Seuil*, n°146, 2013, p.95.

Au cours des dernières années, plusieurs pratiques de parlementaires ont fait l'objet de questionnements sérieux, voire de critiques. Ces situations regrettables interpellent, par leur importance, chaque parlement pour qu'il mette en place un meilleur encadrement, notamment par l'élaboration de règles éthiques et déontologiques connues de tous et par la désignation d'une autorité indépendante. À titre de responsable de l'application des règles éthiques et déontologiques, cette autorité indépendante peut avoir pour rôle de conseiller les députés dans leurs fonctions, d'exercer une surveillance et d'intervenir en cas de situations de conflits d'intérêts ou d'incompatibilité des fonctions.

Les déontologues et les commissaires chargés des questions éthiques et déontologiques auprès des parlementaires et de leur personnel ont l'occasion de souscrire, à chaque jour, à l'objectif de contribuer au maintien de la confiance de la population envers les élus et les parlements. Par les avis et les conseils qui sont rendus et par la surveillance exercée, ils participent étroitement au développement d'une culture en matière d'éthique et de déontologie. Leurs actions, totalement indépendantes de toute influence politique, contribuent à la stabilité démocratique des États.

Le présent questionnaire vise à fournir les données essentielles à l'analyse des mesures en place au sein de la Francophonie pour baliser l'éthique de la fonction de député(e). Il permettra de recenser les formes prises par la codification éthique et déontologique ainsi que les institutions chargées d'appliquer les règles déontologiques et les principes éthiques au sein des parlements membres de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. À terme, cette étude devrait permettre aux parlements membres de partager leurs expériences et bonnes pratiques dans ce domaine et de jeter les bases d'un réseau de déontologues des parlements francophones.

Afin de lancer cette étude, nous vous invitons à répondre au questionnaire ci-après et nous vous remercions à l'avance de votre précieuse collaboration.

Questionnaire

1. Est-ce que votre Parlement s'est doté d'instrument(s) juridique(s) pour encadrer le comportement éthique et déontologique des élus dans l'exercice de leur fonction?
 - 1.1 Si oui, quels sont ces instruments juridiques? (loi, règlement, décret, arrêté, directive ou autre)
 - 1.2 Sur quels aspects portent les règles déontologiques ou éthiques édictées par ces instruments (ex. : incompatibilité de fonction, conflits d'intérêts, rémunération, dons et avantages, assiduité, déclaration d'intérêts, etc.)?
 - 1.3 En quelle(s) année(s) ce ou ces instruments ont-ils été adoptés et/ou révisés par votre Parlement?
 - 1.4 Est-ce que ce ou ces instruments sont disponibles sur Internet? Le cas échéant, veuillez indiquer l'hyperlien.
 - 1.5 Si votre Parlement ne dispose pas d'instrument encadrant le comportement éthique et déontologique des élus, quelles en sont les raisons?
2. Existe-t-il une ou des institutions responsables des questions relatives au comportement déontologique des élus?
 - 2.1 Si oui, quelles sont-elles?
 - 2.2 En quelle année cette ou ces institutions ont été mises en place?
 - 2.3 Sous quelle forme et par quelle autorité cette ou ces institutions ont-elles été constituées?
 - 2.4 Quelles sont les prérogatives de cette ou ces institutions à l'égard des élus (rôle de conseil, de surveillance et de mise en œuvre de mécanismes de contrôle, etc.)?
3. À votre avis, les instruments juridiques et les institutions à visée éthique et déontologique ont-ils une influence réelle sur le comportement des élus dans l'exercice de leur fonction?

Pas du tout/ Un peu/ Modérément/Beaucoup (Merci de bien vouloir expliquer svp)
4. Pouvez-vous nous donner un ou des exemples de manquements où les règles déontologiques ont été appliquées ?
5. Pouvez-vous nous donner le nom et les coordonnées de la ou des personnes en charge de cette ou de ces institutions? (nom, courriel, numéro de téléphone, adresse).

Annexe 5

Institutions et personnes rencontrées

(depuis le précédent rapport présenté au Bureau le 17 juin 2015)

Juin 2015

- Audition par le Bureau de l'Assemblée nationale pour la présentation du rapport annuel ;
- Entretien avec M. Daniel Lebègue, Président de Transparency International France, et Mme Myriam Savy, responsable du playdoyer ;

Juillet 2015

- Entretien avec M. Bélih Nabli, France Stratégie, services du Premier ministre ;

Septembre 2015

- Déplacement au Québec à l'invitation de M. Jacques Saint-Laurent, Commissaire à l'éthique et à la déontologie, à l'occasion de la réunion annuelle du réseau canadien en matière de conflits d'intérêts : rencontre avec les commissaires en charge des conflits d'intérêts provinciaux et fédéraux ; rencontre avec le Commissariat au Lobbyisme, l'Unité permanente anti-corruption et le Secrétaire général associé à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques du Québec *(déplacement commun avec une délégation de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique menée par Mme Marie Pittet, membre du collège de la HATVP) ;*

Octobre 2015

- Entretien avec M. Christian Vigouroux, Conseiller d'Etat, Président de la section de l'Intérieur, auteur de l'ouvrage : « *Déontologie des fonctions publiques* » ;
- Séminaire de formation des élus, conseil municipal de Strasbourg, sur « La déontologie à l'Assemblée nationale » ;
- Conférence ouverte à tous « Déontologues, mode d'emploi », librairie Kléber, Strasbourg ;

Novembre 2015

- Audition par le groupe Union des démocrates et indépendants ;
- Intervention en Master Affaires publiques – cours de vie et procédure parlementaire – Université Paris Dauphine
- Intervention en Master Affaires publiques – cours sur le métier de lobbyiste – Sciences Po Paris ;
- Participation à la 3ème conférence annuelle « Directeur Affaires publiques » organisée par Development Institute International;

Janvier 2016

- Audition par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dans le cadre de la mission confiée par le Bureau à la HATVP sur les clubs parlementaires ;
- Audition par la Délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, dans le cadre de la réflexion sur la mise en place d'un registre commun des représentants d'intérêts ;
- Rencontre avec des auditeurs de l'Institut national des Hautes études de sécurité et de justice (INHESJ) ;

Février 2016

- Entretien avec M. Eric Delzant, préfet, président du Conseil supérieur de l'appui territorial (CSATE) ;

Mars 2016

- Participation au colloque « Quel cadre d'exercice pour un lobbying utile et transparent ? » organisé à Sciences-Po par l'AFCL (Association française des Conseils en lobbying) ;
- Accueil de la Délégation québécoise conduite par M. Jacques Saint-Laurent, commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale du Québec : entretien avec le groupe d'amitié France-Québec, rencontre avec M. Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale, séminaire à l'Université Paris I/Paris II Sorbonne « La déontologie parlementaire au Québec » en présence de M. Jean Gicquel, professeur émérite, ancien Déontologue de

l'Assemblée nationale, M. Bertrand Mathieu, professeur des universités en Droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, M. Michel Verpeaux, professeur des universités en droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne (Salle RC1 Panthéon-Sorbonne) ;

Mai 2016

- Entretien avec M. David Habib, vice-président, président de la Délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, au sujet de l'article 13 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique créant un répertoire des représentants d'intérêts ;
- Audition par M. Sébastien Dénaja, rapporteur de la Commission des lois au sujet de l'article 13 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ;
- Entretien avec M. Michel Moreau, Secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence ;

Juin 2016

- Audition par M. François Pilet, rapporteur de la Commission des lois du Sénat au sujet de l'article 13 du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ;
- Entretien avec des magistrats judiciaires en stage à l'Assemblée nationale ;
- Entretien avec Mme Catherine Husson-Trochain, Première présidente honoraire de la Cour d'appel d'Aix en Provence, Présidente de la Commission de déontologie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- Entretien avec M. Didier Le Bot, secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie ;

;

Juillet 2016

- Audition par le groupe de travail sur les moyens mis à disposition des députés de la XVème législature ;

Septembre 2016

- Entretien avec Mme Nathalie Marthien, Préfète, chargée de mission au Ministère de l'intérieur ;
- Entretien avec Mme Catherine Coutelle, Présidente de la Délégation aux droits des femmes ;
- Entretien avec M. Jérôme Picaud, collaborateur parlementaire, chargé au sein du Cercle des collaborateurs et assistants parlementaires de la question du harcèlement ;

Novembre 2016

- Colloque sur l'avocat en politique, Ecole des avocats de Bordeaux ;
- L'éthique en politique, Conférence publique du Grand Orient de France ;
- Entretien avec Mme Chantal Jouanno, Présidente de la Délégation du Sénat aux droits des femmes;
- Entretien avec M. Pascal Terrasse, Secrétaire général parlementaire de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, et M. Philippe Pejo.