
La déontologie parlementaire au défi de l'efficacité. État des lieux et perspectives des mécanismes de contrôle à l'Assemblée nationale

Jean-Éric Gicquel

🔗 <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=566>

DOI : 10.35562/recp.566

Electronic reference

Jean-Éric Gicquel, « La déontologie parlementaire au défi de l'efficacité. État des lieux et perspectives des mécanismes de contrôle à l'Assemblée nationale », *Revue d'étude et de culture parlementaires* [Online], 2 | 2026, Online since 14 septembre 2026, connection on 16 septembre 2026. URL : <http://publications-prairial.fr/recp/index.php?id=566>

Copyright

CC BY-SA 4.0



La déontologie parlementaire au défi de l'efficacité. État des lieux et perspectives des mécanismes de contrôle à l'Assemblée nationale

Jean-Éric Gicquel

OUTLINE

- I. Un contrôle déontologique absorbé par l'examen des frais de mandat
- II. Un contrôle déontologique à repenser

TEXT

- 1 La volonté d'établir, à partir des années 2010, une culture déontologique au sein du Parlement et plus spécialement à l'Assemblée nationale a constitué un véritable défi à propos duquel le premier réflexe serait, en 2026, de se demander s'il a été ou non relevé avec succès. Toutefois, entendre se positionner dans une logique binaire (*oui* ou *non*) est conceptuellement une voie sans issue. La notion de culture comprise comme « un ensemble des valeurs, des références intellectuelles [...] communes à un groupe donné¹ » implique ici l'appropriation et l'intériorisation par les élus d'un nombre variable de principes éthiques structurant leurs comportements individuels. Le but ultime est de renforcer la confiance à l'égard des élus et, plus largement, dans le principe même de la démocratie représentative ; de veiller à ce que les parlementaires agissent conformément aux valeurs prônées par l'assemblée et fassent primer en toutes circonstances l'intérêt public sur leurs intérêts privés ; enfin de lutter contre la corruption et le mésusage de l'argent public. L'ambition d'un Parlement au service des citoyens implique que le désintéressement, l'honnêteté et la responsabilité des élus ne soient pas seulement des concepts, mais des piliers garantissant la confiance du public dans l'intégrité de l'institution.

- 2 Inévitablement, au gré des vicissitudes de la vie politique et des écarts individuels de conduite, la promotion puis la consolidation de la déontologie parlementaire transitent par des cycles itératifs infinis au sein desquels avancées et involutions interagissent constamment et ce au nom d'un idéal sans doute irréalisable². L'homme étant imparfait par essence, peut-on véritablement escompter que, à l'image de la fin de l'Histoire, le jour viendra où la vertu guidera totalement la conduite de l'ensemble des parlementaires ? Au contraire, et à la lueur de la formule de Beckett dans *Cap au Pire* (« Essayer, rater, essayer encore, rater encore, rater mieux »), l'entreprise peut parfois donner l'impression d'être vaine. Il est, en effet, à remarquer que l'empilement incessant de contraintes pesant sur les parlementaires n'a guère produit d'effet sur le degré de défiance élevé à l'égard du personnel politique (74 % des Français considérant que les élus et dirigeants sont plutôt corrompus en 2025 contre 77 % en 2014³). Mais, indépendamment des doutes que l'on peut avoir sur le niveau de connaissances exact de la population sur l'étendue des règles déontologiques⁴ et des effets de loupe induits par le comportement déviant d'une minorité d'individus, ne faut-il pas aussi y voir un des prolongements de l'antiparlementarisme dans sa dimension, considérant les élus structurellement malhonnêtes⁵ ?
- 3 À défaut d'approfondir ces points, on constatera que le contrôle déontologique au sein du Parlement français, et plus particulièrement de l'Assemblée nationale, est excessivement consacré à l'examen de l'utilisation des frais de mandat (I). Incontestablement, un réaménagement-redéploiement de cette activité permettrait de relever le niveau des exigences déontologiques imposées aux élus (II).

I. Un contrôle déontologique absorbé par l'examen des frais de mandat

- 4 La particularité du contrôle déontologique des parlementaires français tient au fait qu'il vise essentiellement à s'assurer que ceux-ci utilisent correctement et régulièrement leurs frais de représentation. Alors que dans les parlements étrangers, cette vérification est soit inexistante, soit confiée à une entité externe au Parlement⁶, environ

80 % de l'activité de l'organe chargé de la déontologie dans chaque assemblée – soit le déontologue de l'Assemblée nationale et le comité de déontologie parlementaire du Sénat – sont assignés à cette tâche.

- 5 Aux côtés de l'indemnité parlementaire versée sur le compte personnel de l'élu (et dont l'existence peut être prévue par la Constitution ⁷), il est usuel qu'une assemblée prenne des frais directement à sa charge (par exemple, pour le bureau et l'équipement téléphonique et informatique qu'elle met à disposition dans ses bâtiments) et accorde des enveloppes spécifiques aux élus pour leur permettre, d'une part, de recruter des collaborateurs et, d'autre part, de couvrir leurs frais de mandat (afin notamment de louer une permanence, de se déplacer au sein de la circonscription, d'initier des actions de communication etc. ⁸).
- 6 La logique autorégulatrice, excluant toute modalité d'examen en amont ou en aval du correct usage de ces frais, est largement répandue dans les parlements étrangers, y compris les assemblées nord-américaines, particulièrement en avance sur le plan éthique. Tout repose sur le postulat selon lequel le parlementaire, agissant en conformité avec des valeurs telles la probité et l'intégrité, a vocation à s'abstenir de puiser dans cette enveloppe pour des dépenses personnelles ou en vue d'accroître son patrimoine.
- 7 C'est sous cet angle, bâti autour de la confiance, voire de la foi, en une attitude censément vertueuse de l'élu, que l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) a été instituée en 1997 dans les assemblées françaises ⁹. Supposée être toujours utilisée conformément à son objet, cette indemnité n'était assortie d'aucun contrôle de quelque nature qu'il soit ¹⁰. Il faudra attendre 2015 pour que les premières sujétions apparaissent à l'Assemblée nationale avec l'édiction d'une liste de dépenses autorisées ¹¹ accompagnée de l'obligation faite à chaque député de faire une déclaration annuelle sur l'honneur certifiant une correcte utilisation de l'IRFM ¹².
- 8 Les agissements répréhensibles d'une minorité d'individus, dont certains ont été condamnés ultérieurement par la justice, ont fini par saper la confiance des citoyens dans l'exemplarité de l'ensemble des parlementaires. Chacun sait que le détournement de fonds publics par des représentants de la nation seuls à pouvoir autoriser la perception de l'impôt est un sujet des plus épidémiques. Aussi, à

l'image de la Grande-Bretagne confrontée en 2009 au scandale des notes de frais (*Expenses scandal*¹³), la France a-t-elle décidé, en 2017, de tourner le dos à son approche jusqu'ici des plus tolérantes.

- 9 Animée par une volonté affirmée de « moraliser la vie publique » et de « restaurer la confiance entre les citoyens et les élus », la loi ordinaire du 15 septembre 2017¹⁴ a modifié l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. D'un côté, le législateur garantit que députés et sénateurs « sont défrayés sous la forme d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur présentation de justificatifs ou du versement d'une avance par l'assemblée¹⁵ ». L'avance de frais de mandat (AFM) remplace alors l'IRFM¹⁶. D'un autre côté, le principe d'un contrôle est institué (dont les modalités techniques sont déterminées par arrêtés du Bureau de chaque assemblée) afin de s'assurer que ces dépenses correspondent effectivement à des frais de mandat¹⁷.
- 10 Sans entrer dans les méandres de cet examen complexe, voire kafkaïen, certains éléments méritent d'être mis en avant.
- 11 D'abord, les députés ont pris l'habitude, de solliciter en amont le déontologue, comme le permet l'article 80-3-1, alinéa 2 du Règlement de l'Assemblée nationale (RAN), afin de s'enquérir de la possibilité de puiser dans l'AFM pour une action déterminée et/ou s'agissant du montant de la dépense, de s'assurer du respect de l'article premier de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017¹⁸. Celui-ci, en son alinéa 4, dispose que « les frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale doivent avoir un caractère raisonnable ». Tel le rescrit fiscal engageant les services fiscaux, le parlementaire obtient une réponse qu'il pourra opposer plus tard à l'organe déontologique en cas de contrôle et aussi éventuellement s'en prévaloir à l'égard d'un autre élu (issu d'un bord politique généralement différent...), d'un citoyen, d'un journaliste, voire de la justice. Rien d'étonnant donc à ce que le nombre de consultations de ce type n'ait cessé de croître de manière exponentielle. En témoignent les 1 200 réponses du déontologue pour l'année 2024 relatives aux frais de mandat – soit un volume représentant 75 % des courriers et courriels adressés aux députés¹⁹.
- 12 Ensuite, des règles de vérification du bon usage de l'AFM ont été bâties et perfectionnées au fur et à mesure des législatures.

- 13 S'agissant de celles en vigueur depuis 2022, trois aspects sont à distinguer.
- 14 En premier lieu, couplée à l'obligation d'être assisté d'un expert-comptable, le député est astreint de présenter à la fin de chaque année civile, d'une part, un tableau retraçant les sommes des dépenses effectuées au cours de l'année en dix rubriques (calées sur la liste des dépenses autorisées) et, d'autre part et surtout, les relevés bancaires du compte AFM. Dès ce stade, des suspicions d'irrégularités peuvent être identifiées, des éclaircissements sollicités et des réabondements de l'AFM par des fonds personnels demandés.
- 15 En deuxième lieu, a été retenu le principe d'une vérification exhaustive impliquant la remise par le député des factures en lien avec les dépenses imputées sur le compte AFM. Au vu de l'impossibilité matérielle pour le déontologue (et des dix fonctionnaires l'accompagnant au quotidien) de contrôler chaque année l'ensemble des dépenses de tous les députés, un séquençage, censé valoir pour l'intégralité de la XVI^e législature, avait été imaginé. Il impliquait, d'une part, que tous les députés soient contrôlés en trois ans (à raison d'un tiers des députés par année) sur les dépenses d'un semestre de l'année N-1 et, d'autre part, qu'un second contrôle ne visant pas tous les députés soit effectué lors des deux années suivantes. Nul besoin d'insister sur le fait que la dissolution de juin 2024 a profondément perturbé ce calendrier et qu'il a été compliqué, depuis, d'en bâtir un nouveau en raison des incertitudes sur la durée de l'actuelle législature.
- 16 En dernier lieu, à l'issue du mandat, tous les députés (réélus ou pas) doivent effectuer une déclaration portant sur le solde de l'AFM non consommé et, une fois validée par le déontologue, rétrocéder l'éventuel reliquat à l'Assemblée nationale. La différence avec le système antérieur à 2017 est flagrante : tandis que 3,6 millions d'euros avaient été reversés en 2017 par les députés de la XIV^e législature (2012-2017), le montant a atteint les 11 millions pour ceux de la XV^e (2017-2022)²⁰, puis 6 millions pour la XIV^e écourtée (2022-2024)²¹.
- 17 Dès lors qu'un contrôle exhaustif de toutes les dépenses de l'ensemble des parlementaires est illusoire, les entorses aux règles restent possibles, mais sont, pour la plupart d'entre-elles, détectées

et sanctionnées²² – en précisant que le mésusage de l'AFM n'est pas systématiquement la conséquence d'une dépense ou d'un enrichissement personnel²³. Cependant, et c'est le plus important, les abus manifestes de « l'Ancien Monde », au regard des sommes détournées, relèvent désormais d'un passé révolu.

II. Un contrôle déontologique à repenser

- 18 Le contrôle de régularité de la bonne utilisation de l'AFM pose moins d'interrogations éthiques que comptables : la dépense est-elle accompagnée d'un justificatif correct ? ; rentre-t-elle dans une des catégories de dépenses autorisées ? ; est-elle raisonnable ? Par ailleurs, il accapare une part absolument disproportionnée de l'activité des services déontologiques. Faute de renoncer au principe même de la vérification (un tel retour en arrière serait incompréhensible pour l'opinion), rien n'empêche de réfléchir à d'autres procédures. La plus simple consisterait à s'inspirer du mécanisme britannique en vigueur depuis 2009 et selon lequel l'examen des frais de mandat est confié à une autorité publique indépendante – l'*Independent Parliamentary Standards Authority*²⁴(IPSA) – procédant, après contrôle, à des remboursements sur présentation de factures. Soyons lucides, cette réforme risquerait de susciter d'importantes réticences de la part des assemblées farouchement arc-boutées autour de leur autonomie institutionnelle. Mais n'ont-elles pas dû accepter *nolen volens* en 2013 que les déclarations d'intérêts et d'activités ainsi que de patrimoine des parlementaires soient transmises et contrôlées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)²⁵ ?
- 19 À supposer qu'une telle transformation puisse finalement être effectuée avec des modalités techniques à déterminer, divers changements seraient alors possibles²⁶.
- 20 D'abord, et en éprouvant quelque scrupule à énoncer une vérité aussi évidente, davantage de temps et d'énergie pourraient être consacrés aux autres missions des organes déontologiques²⁷.
- 21 La plus importante est celle visant à prévenir les conflits d'intérêts. Placée au cœur de l'éthique parlementaire, elle constitue, telle une

matrice, le fondement d'une série variable d'interdictions, d'obligations et de restrictions aux élus. On songera ici aux règles relatives au cumul d'activités, à celles imposant la remise de déclarations d'intérêts et d'activités ou déterminant les hypothèses d'acceptation des cadeaux, invitations, avantages et marques d'hospitalité.

- 22 Plus spécifiquement, l'article 80-1 du RAN prévoit que « les députés veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement toute situation de conflits d'intérêts dans laquelle ils se trouvent ou pourraient se trouver ».
- 23 À cette fin, des instruments ont été mis à la disposition de l'élu au moment de l'acceptation d'une fonction spécifique (rapporteur d'un texte, présidence d'une commission, etc.) ou lors de la participation à une discussion législative.
- 24 Après une sollicitation éventuelle du déontologue – étant précisé que « les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné et dans leur intégralité²⁸ » –, le député peut décider de se déporter en s'inscrivant sur un registre public ou d'effectuer une déclaration écrite ou orale par laquelle, sans être dans une situation de conflits d'intérêts, il révèle à ses collègues (ainsi qu'aux citoyens) les intérêts privés détenus²⁹. Il importe de souligner que le Conseil constitutionnel considère que ces mécanismes n'ont « ni pour objet ni pour effet de contraindre un parlementaire à ne pas participer aux travaux du Parlement³⁰ ».
- 25 En pratique, ces outils sont très peu sollicités par les intéressés³¹. Sauf à penser que cela s'explique par l'extrême rareté des risques de conflits d'intérêts au sein des assemblées, il est difficile de se satisfaire de cet état de fait. En effet, l'opération intellectuelle visant à jauger soi-même l'étendue possible d'un tel conflit est assurément la plus complexe à effectuer.
- 26 *Primo*, parce que l'énumération de l'ensemble des formes envisageables du conflit d'intérêts est impossible à délimiter en amont et relève d'une appréciation au cas par cas dépendant du contexte du débat (ou du sujet d'investigation d'une commission d'enquête) et de considérations personnelles propres à chaque élu ;

secundo, parce qu'il est rare que celui-ci se place en toute connaissance de cause dans une situation de conflits d'intérêts. Le plus souvent, tel Monsieur Jourdain, on peut se retrouver, *sans le savoir*, dans une situation tendancieuse³² ; *tertio*, les apparences du conflit d'intérêts doivent être prises en considération, puisqu'elles sont aussi nocives et répréhensibles que le conflit d'intérêts réel et avéré³³. Bien délicat, dans ces conditions, pour le parlementaire de discerner exactement l'étendue des risques – à défaut d'opter, comme le font certains, pour des solutions (trop) tranchées, telle celle consistant à demander au départ à être rattaché à une commission législative n'ayant aucun rapport avec les activités privées antérieures et/ou actuelles, et ce avec l'inconvénient de priver la représentation nationale des fruits de son expérience.

- 27 Tout en respectant la limite fixée par le Conseil constitutionnel³⁴, il est nécessaire de mettre les organes déontologiques en capacité d'avoir une démarche proactive. À cet effet, un examen d'office permettant d'établir une cartographie objective des potentialités de conflits d'intérêts devrait pouvoir être effectué sur le profil de tout élu pressenti pour devenir rapporteur sur un projet de loi estimé important ou sensible, puis à terme sur tous les textes. À défaut, pourrait être reprise une formulation proche de l'article 3 du Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intégrité et de transparence prescrivant qu'« un député qui est proposé comme rapporteur [...] présente une déclaration dans laquelle il indique s'il a ou non conscience d'être en situation de conflit d'intérêts (...). Si le député a conscience de l'existence d'un tel conflit d'intérêts, il décrit ce conflit dans cette déclaration³⁵ ».
- 28 Dans un registre différent, il est aussi souhaitable d'étendre le champ des obligations déontologiques des parlementaires.
- 29 En premier lieu, le régime d'incompatibilités entre l'exercice d'une fonction parlementaire et une activité privée pourrait être amélioré. Le droit positif admet le principe du cumul (y compris pour les activités de conseil³⁶ qui sont potentiellement porteuses de conflits d'intérêts) sauf exception en nombre limité, mais dont la liste croît au fil des décennies afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts³⁷. En complément, l'élu doit indiquer, dans sa déclaration d'intérêts et d'activités adressée à la HATVP – puis transmise au Bureau de

l'assemblée, qui s'assurera du respect des règles d'incompatibilités – la liste « des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées [qu'il] envisage de conserver durant l'exercice de son mandat³⁸ ».

30 Pour le reste, il relève de l'éthique personnelle de chaque élu de décider du volume horaire qu'il entend consacrer à ses activités extérieures. En tout logique, l'obligation de se conformer à des valeurs, telles que « l'assiduité³⁹ » ou « la responsabilité⁴⁰ » devrait le conduire à ne pas accepter de fonctions qui le placeraient fréquemment dans l'impossibilité de remplir convenablement ses obligations et de priver ainsi les citoyens de toute représentation au Parlement. Reste qu'aucune règle spécifique n'est présente en France. Il en va de même de la transparence sur la rémunération obtenue, qui est un indice du degré d'investissement de l'élu dans ses activités privées.

31 Il en va différemment ailleurs. Partant du principe que « l'exercice du mandat d'un membre du Bundestag est au cœur de son activité » (art. 44a de la loi du 21 février 1996 relative au statut juridique des membres du Bundestag⁴¹), les règles en vigueur en Allemagne astreignent le député à déclarer les revenus issus de ces activités privées s'ils dépassent le montant de 1 000 euros au cours d'un mois ou celui de 3 000 euros au cours d'une année (art. 45). Une contrainte similaire est posée en Grande-Bretagne par le *Guide to the Rules relating to the Conduct of Members of the House of Commons*⁴² si le député a reçu plus de 300 £ de paiements par an provenant de la même source. Relativement aux Pays-Bas, l'indemnité parlementaire est réduite si la rémunération extérieure (dont le montant est rendu public) dépasse un certain seuil (*Rules of integrity and Code of Conduct for Members of the Dutch House of Representatives*⁴³). Autant de mécanismes qui, *de facto*, incitent les parlementaires, sous le contrôle de leurs électeurs, à se consacrer principalement à leur mandat.

32 En deuxième lieu, seuls les élus en fonction au moment des faits sont soumis, en France, au respect des principes déontologiques. Si la justice est en droit de demander des comptes à un ancien élu dans une perspective du temps long (voir les fréquentes condamnations pour détournement de fonds publics pour des faits antérieurs

à 2017⁴⁴), les organes déontologiques sont, en revanche, désarmés une fois le mandat expiré. Tandis qu'une procédure engagée est définitivement interrompue (notamment dans l'hypothèse où des suspicions de harcèlement moral ou sexuel – constituant « une atteinte au devoir d'exemplarité⁴⁵ » – faisaient l'objet d'investigations), d'autres risquent l'enlisement face à un ex-parlementaire de mauvaise volonté décidé à jouer indéfiniment la montre (principalement au sujet des déclarations et de restitutions du solde AFM non consommé⁴⁶). Au surplus, aucune intervention n'est possible lorsque des révélations mettent en évidence l'irrespect de telle ou telle obligation éthique pendant le mandat devenu clos entre-temps.

- 33 Or, certains parlements prévoient l'existence d'un rétrocontrôle. Cela peut être conçu explicitement et tel est le cas de l'article 81 du Code d'éthique et déontologie des députés québécois de 2010 indiquant que « le commissaire à l'éthique et à la déontologie conserve sa compétence à l'égard d'une personne qui a cessé d'être député durant une période de cinq ans suivant la fin de son mandat. Il peut toutefois, après cette échéance, poursuivre une enquête qu'il avait entreprise⁴⁷ ». Quant au commissaire parlementaire aux normes de la Chambre des communes britannique, celui-ci a considéré, sans support textuel, que l'expiration du mandat est sans effet sur son office, lui prescrivant de s'assurer qu'un parlementaire observe les règles éthiques en toutes circonstances⁴⁸.
- 34 Logiquement, dans une telle hypothèse, les éventuelles sanctions, indépendamment des actions judiciaires, s'avèrent nécessairement limitées. Tout au plus, est-il envisageable de recourir au mécanisme du *name and shame* en faisant donc état publiquement du fait que l'intéressé avait, à l'époque, méconnu ses obligations. On pensera aussi à une révocation, pour une durée à fixer, des facilités d'accès dans les locaux de l'assemblée dont bénéficient généralement tous les anciens élus.
- 35 En dernier lieu, des réaménagements des liens entre les parlementaires et les représentants d'intérêts gagneraient à être effectués. D'abord, si l'article LO 146-3 du Code électoral interdit à un parlementaire d'exercer l'activité de représentant d'intérêts, il reste juridiquement en droit de diriger une entité (par exemple, une

association) elle-même inscrite sur le répertoire des représentants d'intérêts. Une telle situation est très discutable sur le plan déontologique⁴⁹. Ensuite, contrairement aux membres du gouvernement, des cabinets ministériels et des collaborateurs du chef de l'État, les parlementaires ne sont assujettis à aucune règle particulière relativement à leurs projets de reconversion professionnelle une fois leur mandat clos. En conséquence, le recrutement par un représentant d'intérêts d'un ex-député ou sénateur n'est pas assorti de restrictions temporelle ou matérielle – ce qui est parfois, là aussi, douteux éthiquement⁵⁰. Des mécanismes en vigueur à l'étranger pourraient utilement être pris en considération⁵¹.

- 36 Pour terminer, le chemin déontologique parcouru par le Parlement depuis plus d'une quinzaine d'années est considérable. S'il est toujours loisible de mettre en exergue ses carences et insuffisances, convenons qu'il n'a pas à rougir en comparaison de ce qui reste en jachère à l'Élysée et au gouvernement, qui ne disposent toujours pas d'organes de déontologie indépendants⁵² sans rappeler que les membres du Conseil constitutionnel continuent, eux, d'échapper à la moindre obligation déclarative...

NOTES

1 « Culture », *Dictionnaire de l'Académie française*, 9^e édition, 1992, URL : <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9C5286> [consulté le 23 janvier 2026].

2 J.-F. Kerléo, E. Lemaire et R. Rambaud (dir.), *Transparence et déontologie parlementaires : bilan et perspectives*, Bayonne, Institut Universitaire Varenne, 2019 ; B. Javary, *La déontologie parlementaire*, thèse Nanterre, 2019, DOI : [10.70675/64142404zf833z417azb174z819ce242299c](https://doi.org/10.70675/64142404zf833z417azb174z819ce242299c).

3 CEVIPOF, *Le baromètre de la confiance politique*, Vague 16, février 2025, p. 57, URL : https://www.lecese.fr/sites/default/files/documents/CEVIPOF_Resultats_BarometreConfiancePolitique_Vague16_Fev2025.pdf [consulté le 1^{er} juillet 2026].

4 Convenons, à leur décharge, que le corpus normatif ne se caractérise pas par une lisibilité et une intelligibilité manifeste. Pour l'Assemblée nationale sont simultanément applicables (et en mettant de côté les dispositions du Code électoral propres au régime des incompatibilités) : l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (art. 4 *quater*, *quinquies*, *sexies* et *septies*) ; le Règlement de l'Assemblée nationale (art. 80-1 à 80-6) ; le Code de déontologie des députés ; le Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts et, pour terminer, l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés régulièrement modifié.

5 P. Jensel-Monge et A. Vidal-Naquet (dir.), *L'antiparlementarisme*, Bruxelles, Bruylant, 2023.

6 Voir *infra*.

7 Voir, par exemple, l'article 69 de la Constitution italienne de 1947 proclamant que « les membres du Parlement perçoivent une indemnité fixée par la loi » ou encore l'article 25 de la Constitution française de 1958 établissant qu'« une loi organique fixe [...] leur indemnité... ».

8 Voir la liste des dépenses autorisées à l'Assemblée nationale dans l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, *op.cit.*

9 Arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale du 23 avril 1997.

10 L'article 81 (1) du Code général des impôts continue de prévoir que les frais de mandat sont toujours réputés utilisés « conformément à leur objet et ne peuvent donner lieu à aucune vérification de la part de l'administration ». De son côté, le Conseil d'État a jugé à l'égard de l'IRFM (le raisonnement pouvant être transposé) qu'elle est « indissociable du statut des députés, dont les règles particulières résultent de la nature de leurs fonctions, lesquelles se rattachent à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement ». Aussi, les relevés des comptes bancaires afférents à cette indemnité ne constituent-ils pas des documents administratifs dont la liberté d'accès est garantie par le Code des relations entre le public et l'administration (CE, 27 juin 2019, *Association Regards Citoyens*, n° 427725). Rien n'interdit, mais la pratique est rare, à un parlementaire de rendre publique la ventilation des dépenses effectuées avec ses frais de mandat.

11 Il fut ainsi mis fin à la douteuse pratique permettant jusqu'ici à un député de devenir propriétaire de son local de permanence en finançant les remboursements d'emprunt bancaire via l'IRFM.

- 12 Arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale du 18 février 2015.
- 13 À la suite de révélations de la presse, de nombreux abus commis par les membres de la Chambre des communes dans l'utilisation de leurs notes de frais à des fins personnelles furent rendus publics en 2009. Ce scandale, provoquant la démission du *Speaker* de la Chambre, a conduit à la création, en 2010, de l'IPSA (*Independent Parliamentary Standards Authority*) – voir plus loin.
- 14 Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.
- 15 Art. 4 sexies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958.
- 16 Les contours de l'AFM ayant été remodelés par une décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 2 juillet 2025, la nouvelle enveloppe, fusionnée avec la dotation matérielle du député (DMD), s'intitule la dotation de fonctionnement parlementaire (DFP) à compter du 1^{er} janvier 2026. Son montant mensuel est de 723 808 €. Voir la fiche technique *L'usage de la dotation de fonctionnement parlementaire* sur le site de l'Assemblée nationale, URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/deontologie/fiches-pratiques/frais-de-mandat> [consulté le 2 mars 2026].
- 17 Art. 4 sexies al. 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958.
- 18 Arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, *op. cit.*
- 19 Déontologue de l'Assemblée nationale, *La déontologie parlementaire à l'épreuve de la dissolution*, Rapport public annuel 2024, 9 avril 2025, p. 10.
- 20 Déontologue de l'Assemblée nationale, *La consolidation de la déontologie parlementaire*, Rapport public annuel 2023, 10 avril 2024, p. 20.
- 21 Déontologue de l'Assemblée nationale, *La déontologie parlementaire à l'épreuve de la dissolution*, *op. cit.*, p. 48.
- 22 En 2024, 2,2 % de l'AFM versée aux députés contrôlés sur six mois ont fait l'objet de demandes de remboursement (*ibid.*, p. 32). Dans deux situations, l'instruction du déontologue a entraîné, le 7 mai 2025, le prononcé, par l'Assemblée nationale, de la sanction disciplinaire la plus élevée (censure avec exclusion provisoire) à l'encontre de deux députés.
- 23 Voir, par exemple, l'irrégularité, au regard des dispositions de l'arrêté précité du Bureau de 2017, de l'achat massif de stylos et *goodies* distribués par un député dans les marchés, kermesses et braderies. (Déontologue de

l'Assemblée nationale, *La déontologie parlementaire à l'épreuve de la dissolution*, op. cit., p. 47).

24 IPSA, URL : <https://www.theipsa.org.uk/> [consulté le 23 janvier 2026].

25 De son côté, le Conseil constitutionnel a considéré, d'une part, que « l'obligation de dépôt auprès d'une autorité administrative indépendante des déclarations d'intérêts et d'activités et des déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement a pour objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci ; qu'elle est ainsi justifiée par un motif d'intérêt général » et, d'autre part, que « le principe de la séparation des pouvoirs ne fait pas obstacle à ce qu'une autorité administrative soit chargée de contrôler la variation de la situation patrimoniale des députés et des sénateurs et puisse, à cette fin, être investie du pouvoir de leur adresser des injonctions afin qu'ils complètent leur déclaration ou apportent les explications nécessaires et, le cas échéant, de saisir le parquet des manquements constatés ; que ce principe ne fait pas davantage obstacle à ce que cette autorité puisse rendre publique son appréciation sur la variation de la situation patrimoniale d'un député ou d'un sénateur ou puisse saisir le parquet » (Cons. Const., n° 2013-675 DC, 9 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique*).

26 Pour l'ensemble des évolutions déontologiques souhaitables, qui n'impliquent pas toutes un redéploiement conséquent de l'office des organes déontologiques, on renverra le lecteur aux différentes propositions de réforme énoncées dans les rapports publics de ces entités.

27 J.-F. Kerléo, « Commentaire des articles 80-1 à 80-6 du Règlement de l'Assemblée nationale », dans J.-F. Kerléo (dir.), *Règlement de l'Assemblée nationale commenté*, LGDJ, Lextenso, 2022, p. 116-125.

28 Art. 80-3-1, al. 3 RAN.

29 Art. 80-1-1 et 80-3 RAN.

30 Cons. const., n° 2017-752 DC, 8 septembre 2017, *Loi pour la confiance dans la vie politique*, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017752DC.htm> [consulté le 10 juillet 2026]. A. Roblot-Troizier, « La liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat versus les nouvelles contraintes pesant sur les parlementaires », *Titre VII*, vol. 2, n° 3, 2019, p. 17-23, DOI : [10.3917/tvii.003.0017](https://doi.org/10.3917/tvii.003.0017).

31 Pour la XVII^e législature, voir l'index des déports, disponible sur le site de l'Assemblée nationale, URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/>

eports. Pour les rares consultations du déontologue, voir les différents rapports.

32 Le rapport Sauvé rappelait ainsi que « les conflits d'intérêts procèdent rarement d'une volonté délibérée ou de la recherche d'un avantage, mais demeurent, pour une large part, involontaires ou inconscients » (Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, 2011, p. 8). À cet égard, le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec de 2010 fait explicitement état de la situation du « député placé à son insu ou contre sa volonté dans une situation de conflit d'intérêts » (art. 24).

33 L'article 80-1, al. 3 du RAN dispose qu'un conflit d'intérêts « est entendu comme toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés de nature à influencer ou *paraître influencer* l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat » (nous soulignons).

34 Voir *supra*.

35 Voir URL : https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code_of_Conduct_FR.pdf [consulté le 1^{er} juillet 2026].

36 Indiquons qu'il est toutefois interdit à un parlementaire de « 1° Commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat ; 2° Poursuivre une telle activité lorsque celle-ci a débuté dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction ; 3° Fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° de l'article LO 146 ; 4° Fournir des prestations de conseil à des gouvernements, entreprises publiques, autorités administratives ou à toute autre structure publique étrangers » (art. LO 146-1 du Code électoral).

37 Voir art. LO 145 à 149 du Code électoral.

38 Art. LO 135-1 III 11° du Code électoral.

39 Voir art. 91 bis, al. 2 RS.

40 Voir l'article 4 du Code de déontologie des députés, disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale, URL : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/deontologie/code-deontologie> [consulté le 1^{er} juillet 2026].

41 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) (BGBl. I S. 326), URL : <https://www.gesetze-im-internet.de/abgg/BJNR102970977.html> [consulté le 1^{er} juillet 2026].

- 42 « House of Commons Code of Conduct and Guide to Rules », UK Parliament, URL : <https://www.parliament.uk/business/publications/commons/hoc-code-of-conduct/> [consulté le 23 janvier 2026].
- 43 « Rules of Integrity », Tweede Kamer, URL : <https://www.houseofrepresentatives.nl/members-parliament/rules-integrity> [consulté le 23 janvier 2026].
- 44 Voir notamment les condamnations d'anciens parlementaires prononcées en 2023 : Philippe Nachbar (J. Gicquel et J.-É. Gicquel, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, vol. 3, n° 186, 2023, p. 188, DOI : [10.3917/pouv.186.0157](https://doi.org/10.3917/pouv.186.0157)) et Anne-Christine Lang (*ibid.*, vol. 4, n° 187, p. 173, DOI : [10.3917/pouv.187.0163](https://doi.org/10.3917/pouv.187.0163)) ; en 2024 : Jean-Christophe Cambadélis (*ibid.*, vol. 1, n° 192, 2025, p. 136, DOI : [10.3917/pouv.192.0135](https://doi.org/10.3917/pouv.192.0135)) et en 2025 : François Pupponi (*ibid.*, n° 197, p. 162).
- 45 Art. 6 du Code de déontologie des députés, *op. cit.*
- 46 Au mieux, le Bureau de l'Assemblée nationale, saisi par le déontologue, peut décider de rendre public le manquement (art. 80-4 du RAN) – soit le *name and shame*. Sans support textuel, des sommations interpellatives peuvent aussi être délivrées par un commissaire de justice (Déontologue de l'Assemblée nationale, *La déontologie parlementaire à l'épreuve de la dissolution*, *op. cit.*, p. 49).
- 47 « Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale », *Légis Québec*, URL : <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-23.1> [consulté le 1^{er} juillet 2026].
- 48 Averti par la presse en 2023 des agissements d'un ancien député entre 2010 et 2017, le commissaire a estimé être en droit de diligenter une enquête pour méconnaissance du Code de déontologie dans sa version à l'époque des faits. House of Commons, Committee on Standards, Bob Stewart, First Report Session 2024-2025, HC 455, URL : <https://committees.parliament.uk/publications/45874/documents/227651/default/> [consulté le 23 janvier 2026].
- 49 Déontologue de l'Assemblée nationale, *La consolidation de la déontologie parlementaire*, *op. cit.*, p. 93.
- 50 Pour une illustration topique, voir la démission du député Mickaël Nogal (Haute-Garonne, 4^e) le 28 février 2022 et sa nomination, une journée plus tard, en tant que directeur général de l'Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA).

51 Ainsi, *The code of Conduct together with the Guide to the Rules relating to the Conduct of Members of the House of Commons* de 2022 indique que « les anciens membres doivent respecter les restrictions des règles de lobbying pendant six mois après leur départ de la Chambre en ce qui concerne toute approche qu'ils font auprès des ministres, d'autres membres ou de fonctionnaires publics ». Au surplus, il est ajouté « que le Comité des normes considère comme une question grave si un membre en fonction était influencé dans ses actions par la perspective de devenir un lobbyiste rémunéré ou conclu des accords inappropriés concernant de futures activités de lobbying » (p. 38). De son côté, la loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbying du Québec du 13 juin 2002 prescrit que « Nul ne peut, dans l'exercice de ses activités de lobbying, divulguer des renseignements confidentiels dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice d'une charge publique dont il a antérieurement été titulaire ni donner à quiconque des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public dont il a ainsi pris connaissance et qui concernent l'institution parlementaire [...] dans laquelle il exerçait sa charge » (art. 32).

52 La présidence de la République dispose, depuis peu, d'un référent déontologue interne, ce qui, comme le relève justement un rapporteur pour avis de la Commission des finances sur le projet de loi de finances 2026, est une « solution insatisfaisante dans la mesure où la personne contrôlant la déontologie est soumise à l'autorité hiérarchique des personnes mêmes qu'elle contrôle » (M. Maximi, Rapport, Doc. AN, n° 1996, Annexe n° 34, 23 octobre 2025, p. 63). De son côté, aucun organe déontologique n'est institué au gouvernement (voir M. Caron et J.-F. Kerléo (dir.), *La déontologie gouvernementale*, Bayonne, IFJD, 2022).

ABSTRACTS

Français

Depuis plus d'une quinzaine d'années, la culture déontologique se répand au sein des assemblées parlementaires françaises. Au fur et à mesure des réformes législatives, un nombre conséquent de valeurs éthiques et d'obligations déontologiques doivent être prises en considération par les élus. Tout ne reposant plus sur la confiance, des mécanismes de contrôle ont été établis par lesquels les organes de déontologie parlementaire – le déontologue de l'Assemblée nationale pour le Palais Bourbon – s'assurent du respect de ces règles. L'objet de l'étude a vocation, d'une part, à mettre en évidence les spécificités du contrôle déontologique parlementaire français

(essentiellement tourné autour de la vérification de la correcte utilisation des frais de mandat) et, d'autre, de proposer, notamment en s'inspirant de règles en vigueur à l'étranger, des modifications des contours des sujétions déontologiques imposées aux élus.

English

For more than fifteen years, an ethical culture has been spreading within French parliamentary assemblies. Through successive legislative reforms, a significant number of ethical values and obligations must now be taken into consideration by elected officials. Since trust is no longer the sole foundation, oversight mechanisms have been established through which parliamentary ethics bodies—such as the Ethics Officer of the National Assembly for the Palais-Bourbon—ensure compliance with these rules. The purpose of this study is, on the one hand, to highlight the specificities of French parliamentary ethical oversight (primarily focused on verifying the proper use of mandate allowances) and, on the other hand, to propose, particularly by drawing inspiration from existing foreign regulations, modifications to the scope of the ethical constraints imposed on elected officials.

INDEX

Mots-clés

confiance, conflit d'intérêts, déontologie, déontologue de l'Assemblée nationale, éthique, France, frais de mandat, représentant d'intérêts, Royaume-Uni, transparence

Keywords

trust, conflict of interest, ethics, Ethics Officer of French the National Assembly, France, mandate allowances, lobbyist, United Kingdom, transparency

AUTHOR

Jean-Éric Gicquel

Agrégé des Facultés de droit, Professeur à l'Université de Rennes

IDREF : <https://www.idref.fr/06951027X>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000109926393>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/14507425>