



LE MOT DE LA SEMAINE

Indemnité représentative de frais de mandat

1209



www.lexisnexis.fr

IRFM: la séparation des pouvoirs victime de l'air du temps ?



Bruno Quentin, avocat associé du cabinet Gide Loyrette Nouel, expert du Club des juristes

Amaury Lavenant, avocat du cabinet Gide Loyrette Nouel

La question du financement de la vie politique et de l'exercice de leur mandat par les élus cristallise des exigences contradictoires : si, par souci d'un bon fonctionnement démocratique, il apparaît nécessaire de faire prendre en charge ces coûts par la collectivité, il est tout aussi impérieux de permettre simultanément un contrôle de l'utilisation des sommes allouées, dans le respect des principes de la République. Cet impératif prend un sens particulier au regard du principe de séparation des pouvoirs.

Les récents développements judiciaires concernant l'IRFM - Indemnité représentative de frais de mandat - sont une illustration topique de cette difficulté mise en lumière par deux décisions du tribunal correctionnel de Paris (32^e chambre) des 13 mai 2024 et 4 septembre 2024 à l'égard de deux députés, considérant que l'emploi non-conforme de cette indemnité entre 2015 et 2017 pouvait constituer un détournement de fonds publics au sens de l'article 432-15 du Code pénal.

Instituée en 1997 dans le cadre de dispositions internes à l'Assemblée nationale - décision du bureau et arrêté des questeurs - et non législatives, elle constituait un versement forfaitaire destiné à compenser les frais supportés par les députés dans l'exercice de leur mandat, et pouvait ainsi librement être utilisée, de manière totalement discrétionnaire dans un premier temps, puis suivant cinq grandes catégories à partir du 5 mars 2015. Cette indemnité a finalement été remplacée par l'AFM - Avance sur frais de mandat - par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique : là où l'emploi de l'IRFM ne pouvait faire l'objet d'un contrôle qu'*a posteriori* par le déontologue de l'Assemblée nationale, l'AFM fait l'objet d'un contrôle *a priori* puisqu'il s'agit d'un remboursement opéré à partir des justificatifs adressés par le député après un contrôle du déontologue.

À l'initiative de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui a signalé en 2018 au Parquet national financier (PNF) la situation de 14 parlementaires soupçonnés d'avoir fait un usage non-conforme de leur IRFM, une vaste enquête a été diligentée pour contrôler les dépenses engagées.

À l'issue des investigations, et avant que les deux affaires précitées ne soient jugées suivant la procédure normale, plusieurs dossiers ont abouti à un classement sans suite sous condition de remboursement à l'Assemblée nationale, au motif que l'utilisation contestée était inférieure à un montant de 50 000 €, tandis que d'autres ont donné lieu à une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) : ce dernier traitement procédural a été opéré sans que toutefois le juge pénal, saisi pour la première fois d'une question relative à la nature de l'IRFM, qui plus est par la voie de l'homologation et donc sans débat au fond, ne se pose de lui-même de questions quant à sa capacité à statuer sans porter atteinte au principe de séparation des pouvoirs.

Pourtant, deux objections majeures auraient dû l'y inviter.

Tout d'abord, d'un point de vue institutionnel, non seulement l'Assemblée nationale jouit d'une totale autonomie financière dans son fonctionnement mais les actes d'administration parlementaire échappent également à tout contentieux administratif ou judiciaire, hormis deux hypothèses résultant de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Ensuite, le Conseil d'État a jugé, par un arrêt du 27 juin 2019, que l'IRFM 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* » (CE, 27 juin 2019, n° 427725 : *JurisData* n° 2019-011057).

L'impossibilité pour le juge pénal de connaître de cette question ne devait pas pour autant aboutir à une absence de contrôle, mais il convient de constater qu'en l'espèce l'Assemblée nationale s'est abstenue, d'une part, de veiller elle-même à l'application des règles qu'elle avait édictées relativement à l'emploi de l'IRFM, en mettant en œuvre, le cas échéant, une procédure disciplinaire comme c'est le cas lorsque les députés commettent d'autres entorses au règlement intérieur et, d'autre part, de faire respecter ses prérogatives institutionnelles par l'autorité judiciaire. ■