



La déontologie à l'Assemblée nationale d'une législature à l'autre

Rapport public annuel remis à la Présidente et au Bureau de l'Assemblée nationale le 15 mai 2023, en application de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale

Christophe PALLEZ
Déontologue de l'Assemblée nationale

Synthèse du rapport

S'il a conduit à un ralentissement de l'activité parlementaire pendant la période de campagne électorale du printemps, le renouvellement de l'Assemblée nationale en juin 2022 a en revanche provoqué une forte intensification de l'activité du Déontologue et de son équipe, qu'illustre au premier chef le doublement du nombre de sollicitations dont il a fait l'objet l'an dernier. Ce nombre est passé de 642 en 2021 à 1 255 en 2022.

La transition de la XV^e législature (2017-2022) à la XVI^e législature a donné matière à l'exercice des sept missions qui sont confiées au Déontologue – et ce de manière beaucoup plus soutenue qu'en cours de mandature pour certaines d'entre elles.

Les 7 missions du Déontologue de l'Assemblée nationale

1. Conseiller les députés¹ (et les collaborateurs) en matière de conflits d'intérêts et recevoir les déclarations de cadeaux, invitations et voyages offerts aux députés
2. Contrôler l'utilisation des frais de mandat par les députés
3. S'assurer du respect par les représentants d'intérêts du code de conduite qui leur est applicable
4. Veiller aux règles d'emploi par un député des membres de sa famille comme collaborateurs (« emplois familiaux »)
5. Suivre la délivrance des attestations fiscales aux députés lors de leur prise de fonction.
6. Traiter les situations de harcèlement moral ou sexuel concernant les députés et les collaborateurs
7. Conseiller les employés de l'Assemblée nationale sur les questions déontologiques et donner un avis sur les demandes de mobilité externe

Le Déontologue n'a pas constaté d'accroissement notable de son activité pour ce qui relève de sa mission de traitement des informations sur les situations de harcèlement moral ou sexuel, de celle de contrôle du respect du code de conduite des représentants d'intérêts, ou encore de celle relative aux conflits d'intérêts susceptibles d'affecter les personnels de l'Assemblée nationale.

En revanche, les tâches liées à ses quatre autres missions ont connu une croissance considérable.

¹ Dans ce rapport le terme de « députés » vise l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale, femmes et hommes. Afin de limiter la possibilité d'identifier les situations individuelles évoquées dans le rapport, le terme « député » est utilisé systématiquement que la situation concerne un député ou une députée.

La fin de la législature a en effet nécessité que le Déontologue conduise, en plus des contrôles récurrents de l'utilisation faite de leurs frais de mandat par quelque 200 députés (153 au titre de l'année 2021 et 49 au titre des deux premiers mois de l'année 2022), un contrôle portant sur 566 déclarations du solde de l'avance de frais de mandat (AFM) perçue par les députés élus sous la XV^e législature.

La nouvelle législature et notamment la découverte, par les députés nouvellement élus, de la réglementation applicable aux frais de mandat a quant à elle contribué à la forte augmentation des consultations adressées au Déontologue sur ce sujet. Le nombre de ces consultations a presque doublé entre 2021 et 2022, bondissant de 483 à 943.

Alors qu'un tiers environ des députés a sollicité le Déontologue au moins une fois au cours des six derniers mois de la XV^e législature, ce sont près des deux tiers des députés élus ou réélus en juin 2022 (59 % exactement) qui ont consulté le Déontologue au moins une fois pendant les six premiers mois de la XVI^e législature.

Ces consultations ont porté non seulement sur la réglementation encadrant l'utilisation des frais de mandat mais aussi sur les moyens de prévenir (ou, le cas échéant, de traiter) de potentiels conflits d'intérêts susceptibles de résulter de situations diverses (notamment familiales) et surtout d'activités (professionnelles, associatives, etc.) exercées par des députés jusqu'à leur élection. Alors que le Déontologue avait rendu en 2021 une cinquantaine d'avis individuels à des députés qui l'avaient consulté sur le respect des règles relatives au traitement et à la prévention des conflits d'intérêts, ainsi que de celles définies dans leur code de déontologie, il a été sollicité plus d'une centaine de fois sur ce sujet en 2022.

Nombreux ont été les députés (particulièrement nouvellement élus) qui ont souhaité avoir l'avis du Déontologue pour l'accompagnement de leurs premiers pas dans l'exercice du mandat parlementaire, sous ses diverses facettes (travail législatif, communication, relations avec les représentants d'intérêts, etc.).

L'avènement d'une nouvelle législature et le renouvellement des équipes qu'il implique ont en outre accentué la mission qu'a le Déontologue de veiller au respect des règles d'emploi par un député des membres de sa famille comme collaborateurs parlementaires.

Quant aux tâches liées à la mission de suivi de la délivrance des attestations fiscales aux députés, lors de leur prise de fonction, elles se sont, par la force des choses, systématisées à la faveur du renouvellement de l'Assemblée nationale.

Rapport d'activités en chiffres

L'activité du Déontologue en chiffres

sur la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2022



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



➤ 286 consultations individuelles et déclarations

171 déclarations obligatoires au Déontologue (invitations et cadeaux, déplacements à l'invitation de tiers)

115 consultations de députés relatives à un risque de conflit d'intérêts, d'incompatibilité ou au cumul d'activités

Consultations institutionnelles du Déontologue

10 avis
rendus

3 avis
obligatoires
rendus

Règlementation
des frais de mandat

1 avis
rendu sur une
situation
individuelle

Sur saisine de la
Présidente de l'Assemblée nationale

6 avis
rendus

Concernant la réglementation
applicable au personnel des services

Réglementation et contrôle des frais de mandat

202
députés
contrôlés

153 conclusions définitives au titre du
contrôle des frais de mandat de 2021

49 conclusions définitives au titre du
contrôle des frais de mandat de 2022

558
déclarations
de soldes au
31.12.2022

Contrôle des soldes
de fin de mandat

943
consultations
de députés et
collaborateurs

Interprétation de la réglementation
relative aux frais de mandat

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 11 |
| PREMIÈRE PARTIE : LA FIN DE LA XV^E LÉGISLATURE | 14 |
| I. LES FRAIS DE MANDAT EN PÉRIODE DE CAMPAGNE ÉLECTORALE ET À LA FIN DU MANDAT | 14 |
| A. FRAIS DE MANDAT ET CAMPAGNE ÉLECTORALE | 14 |
| B. LES FRAIS LIÉS À LA FIN DU MANDAT | 19 |
| II. BILAN DES CAMPAGNES DE CONTRÔLE DE L'USAGE DE L'AVANCE DE FRAIS DE MANDAT (AFM) | 24 |
| A. AVIS SUR L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AUX FRAIS DE MANDAT | 24 |
| 1. L'amélioration du suivi statistique et financier de l'utilisation des frais de mandat | 24 |
| 2. Le projet d'instaurer une obligation, pour les députés, de recourir à un expert-comptable unique et de prévoir une transmission dématérialisée des pièces du contrôle..... | 26 |
| B. LES CONTRÔLES ANNUEL 2021, ALÉATOIRE 2022 ET LES CONTRÔLES SPÉCIAUX | 29 |
| 1. Observations générales | 29 |
| 2. Le contrôle annuel 2021..... | 30 |
| a. Un calendrier resserré | 30 |
| b. Un taux de dépenses contrôlées toujours important | 31 |
| c. Les recommandations et les demandes de remboursement | 31 |
| 3. Le contrôle aléatoire 2022 | 32 |
| a. Présentation de la campagne de contrôle | 32 |
| b. Bilan de la seconde campagne de contrôle aléatoire | 34 |
| 4. Les contrôles spéciaux | 34 |

| | |
|---|-----------|
| C. BILAN DES CAMPAGNES DE CONTRÔLE DE L'AFM CONDUITES SOUS LA XV ^E LÉGISLATURE | 35 |
| III. LA CAMPAGNE DE DÉCLARATION ET DE REVERSEMENT DES SOLDES NON CONSOMMÉS D'AFM..... | 37 |
| A. LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE D'UN EXERCICE INÉDIT | 38 |
| B. UN BILAN PROVISOIRE TRÈS SATISFAISANT | 42 |
| C. QUELQUES PISTES D'AMÉLIORATION DU DISPOSITIF | 49 |
| IV. LA LIBRE RECONVERSION DES DÉPUTÉS NON RÉÉLUS | 59 |
| A. LA LIBRE RECONVERSION PROFESSIONNELLE DES DÉPUTÉS FRANÇAIS | 59 |
| 1. L'absence de règles limitant les possibilités de reconversion professionnelle des députés français après la fin de leur mandat parlementaire | 59 |
| 2. L'encadrement de la reconversion des parlementaires à l'étranger..... | 61 |
| B. LES CONDITIONS DE PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE RECONVERSION PROFESSIONNELLE DES DÉPUTÉS | 65 |
| V. LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LES HARCÈLEMENTS..... | 66 |
| 1. Rappel des modalités de fonctionnement de la cellule « anti-harcèlements »..... | 66 |
| 2. Évolution du rôle du Déontologue dans le dispositif..... | 67 |
| 3. L'activité de la cellule au premier semestre 2022 | 68 |
| 4. Bilan de l'activité de la cellule sous la XV ^e législature..... | 70 |
| DEUXIÈME PARTIE : LE DÉBUT DE LA NOUVELLE LÉGISLATURE..... | 71 |
| I. INFORMATION ET FORMATION DES DÉPUTÉS : LES OPÉRATIONS D'ACCUEIL | 71 |
| 1. Le guide déontologique des députés..... | 71 |
| 2. Le guide des frais de mandat | 73 |
| 3. Le guide pratique pour la prévention des harcèlements moral et sexuel ainsi que des agissements sexistes..... | 74 |
| 4. Un point d'information dédié à la déontologie sur le parcours d'accueil des députés..... | 76 |
| II. LES PREMIÈRES QUESTIONS QUI SE POSENT AUX DÉPUTÉS EN DÉBUT DE LÉGISLATURE..... | 77 |
| A. LES OBLIGATIONS DE TRANSPARENCE..... | 77 |
| 1. Les attestations fiscales..... | 77 |
| 2. Déclarations d'intérêts et d'activités et déclarations de situation patrimoniale.. | 78 |
| B. L'INSTALLATION DE L'ÉQUIPE DU DÉPUTÉ | 79 |
| 1. Les enjeux liés au recrutement des collaborateurs..... | 79 |
| a. Les emplois familiaux..... | 79 |

| | |
|---|------------|
| b. L'embauche du suppléant..... | 81 |
| c. Le recours à des collaborateurs bénévoles..... | 81 |
| 2. Les enjeux liés à la prévention des harcèlements | 82 |
| a. Formation et information | 82 |
| b. Activité de la cellule au second semestre 2022 | 83 |
| C. L'UTILISATION DES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES DÉPUTÉS | 84 |
| 1. Les enjeux liés à l'AFM..... | 84 |
| a. Avances de frais liés au mandat au moyen de deniers personnels..... | 84 |
| b. Installation du député..... | 85 |
| 2. Propositions d'évolution du contrôle des frais de mandat sous la XVI ^e législature : contrôler plus de députés plus tôt, améliorer le suivi des contrôles, maintenir une dimension aléatoire..... | 91 |
| a. Les modalités de sélection des députés appelés à faire l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat sous la XVI ^e législature | 91 |
| b. Le renforcement du dispositif de contrôle..... | 95 |
| c. L'élargissement du périmètre des dépenses éligibles à l'AFM | 97 |
| III. RÔLE DE CONSEIL EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS | 105 |
| A. CONFLITS D'INTÉRÊTS POUVANT AFFECTER LES DÉPUTÉS ET LEURS COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES | 105 |
| 1. Accompagnement des députés dans la mise en conformité de leur situation personnelle, notamment au regard du droit des incompatibilités parlementaires | 105 |
| a. Cas où le Déontologue a recommandé à des députés de mettre fin à des activités lui paraissant incompatibles avec le mandat parlementaire..... | 107 |
| b. Cas où le Déontologue a précisé les conditions auxquelles des députés pouvaient poursuivre des activités parallèlement à l'exercice du mandat parlementaire.. | 113 |
| 2. Conseils pour les premiers pas du travail législatif | 114 |
| a. Cas où le Déontologue a été sollicité relativement à l'acceptation d'une fonction liée au travail législatif..... | 114 |
| b. Cas où le Déontologue a été consulté préalablement au dépôt, au vote ou à la formulation d'un avis sur un texte législatif | 118 |
| 3. Conseils pour les autres aspects de l'exercice du mandat parlementaire dans la seule poursuite de l'intérêt général | 121 |
| a. Consultation relative aux principes de poursuite de l'intérêt général et d'objectivité | 122 |
| b. Consultations relatives aux principes de poursuite de l'intérêt général et de probité..... | 122 |
| 4. Relations avec les représentants d'intérêts | 124 |
| 5. Une augmentation peu significative du nombre de déclarations, par les députés, de dons reçus dans le cadre de leur mandat parlementaire | 126 |

| | |
|---|-----|
| B. CONFLITS D'INTÉRÊTS POUVANT AFFECTER LES PERSONNELS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 130 |
| 1. Consultation sur un cumul d'activités..... | 130 |
| 2. Avis sur les « mobilités sortantes » rendus sur le fondement de l'article 59 du Règlement intérieur sur l'organisation des services..... | 131 |

TROISIÈME PARTIE : L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU DÉONTOLOGUE..... 135

| | |
|---|-----|
| I. LE RÉSEAU FRANCOPHONE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRES (RFEDP) | 135 |
| 1. Le Réseau..... | 135 |
| 2. L'activité du Réseau en 2022..... | 136 |
| a. L'assemblée générale du Réseau à Paris | 136 |
| b. Séminaire parlementaire à Tirana (Albanie)..... | 137 |
| II. AUTRES ACTIVITÉS INTERNATIONALES DU DÉONTOLOGUE | 139 |

CONCLUSION..... 141

LISTE DES PROPOSITIONS DU DÉONTOLOGUE..... 143

ANNEXE : L'ACTIVITÉ DU DÉONTOLOGUE EN QUELQUES CHIFFRES..... 145

INTRODUCTION

Faisant le bilan de mon activité en 2022 de Déontologue de l'Assemblée nationale, je suis amené à constater que celle-ci a été avisée de prévoir dans son Règlement en 2019 que le Déontologue reste en fonction six mois après la fin de la législature et participe donc à l'accueil des nouveaux députés, avant qu'un nouveau Déontologue ne prenne le relais pour la durée de la nouvelle législature. Le besoin d'information et de conseil des députés élus pour la première fois lors des élections législatives des 12 et 19 juin 2022 qui ont conduit à un renouvellement de plus de 50 % des sièges de l'Assemblée nationale s'est avéré très fort dans le domaine de la déontologie.

Avec l'équipe des fonctionnaires parlementaires qui m'ont accompagné et assisté au cours de cette année charnière, nous avons autant que possible anticipé ce besoin en établissant des guides pratiques qui ont été abondamment distribués lors du circuit d'accueil des élus et mis à leur disposition sur l'intranet de l'Assemblée. Cette diffusion a été complétée par des entretiens avec certains d'entre eux lors des premières semaines de leur mandat et plus encore par les nombreuses consultations écrites ou téléphoniques qui m'ont été adressées durant cette période. Ainsi il m'est parfois arrivé d'être appelé par un député au moment même de signer le bail de sa permanence ou le contrat de location de sa voiture ou encore d'acheter un costume pour vérifier qu'il faisait les choses correctement. À travers ces échanges ayant un objet très concret, j'ai été frappé par le souci de tous les élus d'être parfaitement en conformité avec les règles relatives à leurs frais de mandat, bien loin des images qui peuvent circuler dans l'opinion publique. Sous cet angle, le scrupule déontologique me paraît être désormais fermement enraciné à l'Assemblée nationale.

Cette appréciation positive de l'état de la déontologie parlementaire au Palais-Bourbon est confortée par les résultats des contrôles menés en 2022 sur les frais de mandat en 2021 des députés qui n'avaient pas été contrôlés précédemment au cours de la XV^e législature (2017-2022) ainsi que sur un petit échantillon des députés, sélectionnés au hasard du tirage au sort, pour leurs dépenses de janvier et février 2022. Ces contrôles qui ont une nouvelle fois mobilisé l'essentiel de l'activité de l'équipe du Déontologue ont été conduits dans les délais et n'ont mis en lumière que des manquements mineurs. Il est regrettable cependant qu'un député ait considéré qu'il pouvait se dispenser de ce contrôle en s'abstenant de fournir le moindre des documents et pièces requis puisqu'il mettait fin à son mandat au moment où le processus de contrôle démarrait.

Plus encore que le bilan satisfaisant des contrôles, je retiens celui du contrôle des soldes de l'avance des frais de mandat des députés de la XV^e législature. En conclusion de mon rapport annuel 2021, j'avais indiqué que le

régime de contrôle des frais de mandat institué en 2017 ne verrait sa validité et sa robustesse confirmées que si les soldes d'avance de frais de mandat restant aux députés à la fin de leur mandat sont déclarés et restitués conformément aux règles. J'estime que, même si au 31 décembre 2022, terme de mon mandat de déontologue, il restait une soixantaine de dossiers pour lesquels le solde n'avait pas été définitivement arrêté par le député ou le Déontologue, cette opération de restitution a bien fonctionné, venant utilement compléter le constat fait par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) de l'absence d'enrichissement personnel des députés sur la période juin 2017–décembre 2022, au vu de leurs déclarations de patrimoine. La probité des députés de la XV^e législature est donc un fait établi.

L'enracinement de la culture déontologique chez les députés ne saurait toutefois se mesurer qu'à l'aune de l'usage qu'ils font de leurs frais de mandat. À côté du principe de probité, ceux de la primauté de l'intérêt général, de l'indépendance, de la responsabilité (au sens de la transparence des actions du député) et de l'exemplarité (particulièrement en matière d'abstention de tout comportement relevant du harcèlement moral ou sexuel) ont toute leur place et leur respect est un critère de jugement sur l'état de la déontologie parlementaire. Dans ces différents domaines, une appréciation qui se baserait uniquement sur les données chiffrées figurant dans le rapport, notamment sur le nombre de déports enregistrés dans le registre ouvert aux députés pour faire état d'éventuels conflits d'intérêts ou sur le nombre de déclarations de dons ou invitations reçus par les députés, serait erronée. Ces nombres sont faibles. Est-ce le signe d'une absence de risques réels ou d'une méconnaissance des règles se traduisant par une sous-déclaration ? Question aussi récurrente que troublante que je ne suis toujours pas en mesure de trancher avec certitude. En tout cas, beaucoup d'efforts auront été déployés en ce début de législature pour faire connaître aux nouveaux élus principes et règles, parfois complexes, mais il en reste à faire, indubitablement.

En matière de lutte contre le harcèlement moral ou sexuel, il me paraît difficile de soutenir que ce phénomène serait hautement présent à l'Assemblée nationale alors que la cellule d'écoute anonyme, très professionnelle, n'a rendu compte cette année que d'un très petit nombre d'agissements suspects et que je n'ai pas eu à mettre en œuvre les pouvoirs d'enquête qui sont désormais confiés au Déontologue.

De même dans le champ du suivi par les représentants d'intérêts du respect de leur code de conduite, aucun écart ne m'a été signalé alors même que l'activité des lobbys de toute nature est à un niveau très intense, tout en restant insuffisamment transparente du fait des défauts du texte réglementaire qui régit le répertoire tenu par la HATVP.

En fin de compte, l'année 2022, d'une législature à une autre, a été, j'en suis convaincu, une année de progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale, tant par le comportement des députés qui l'ont quittée que par celui de ceux qui y sont restés ou entrés. Mais c'est aux lecteurs de ce rapport d'en juger.

PREMIÈRE PARTIE : LA FIN DE LA XV^E LÉGISLATURE

La XV^e législature commencée le 21 juin 2017 s'est achevée à son terme normal, le 21 juin 2022, après les élections des 12 et 19 juin 2022. La campagne électorale ouverte six mois avant ces élections a conduit le Déontologue à s'intéresser particulièrement à l'utilisation de l'avance de frais de mandat (AFM) au cours de cette période de campagne électorale mais également aux dépenses de fin de mandat des députés non réélus (I).

Parallèlement le Déontologue avec son équipe a parachevé le cycle des contrôles annuels de l'utilisation de l'AFM et participé au dernier ajustement de la réglementation afférente à cette indemnité (II).

Les députés de la XV^e législature, qu'ils aient été réélus ou pas, disposaient de quatre mois à compter de la fin de leur mandat (21 juin 2022) pour déclarer le montant du solde non utilisé de l'AFM perçue au cours de la législature et le restituer si ce solde était positif. Le Déontologue y a veillé (III).

Dans ce contexte particulier de fin de législature, le Déontologue a été consulté par certains députés ne se représentant pas sur leurs projets de reconversion professionnelle. C'est la question du « pantouflage » des parlementaires (IV).

En ce qui concerne le traitement des situations susceptibles d'être qualifiées de harcèlement moral ou sexuel, aucune corrélation ne peut être établie entre le nombre de cas signalés et la fin de la législature (V).

I. LES FRAIS DE MANDAT EN PÉRIODE DE CAMPAGNE ÉLECTORALE ET À LA FIN DU MANDAT

Dans la perspective des élections législatives de 2022, le Déontologue a été fortement sollicité au sujet de l'articulation entre les règles applicables aux frais de mandat et celles applicables au financement des campagnes électorales (A).

Lorsque les députés ne se sont pas représentés ou lorsqu'ils ont été battus, il a été amené à préciser les modalités d'imputation, sur l'avance de frais de mandat (AFM), des dépenses liées à la fin du mandat (B).

A. FRAIS DE MANDAT ET CAMPAGNE ÉLECTORALE

Dans le prolongement du dernier trimestre 2021, le nombre de saisines en lien avec la campagne pour les élections législatives est demeuré élevé au début de l'année 2022. Le Déontologue a reçu une centaine de questions à ce sujet, dont la majorité a concerné l'utilisation de l'AFM pendant la campagne électorale, les

autres questions portant sur les enjeux liés à la participation des collaborateurs à la campagne électorale¹.

➤ Organisation d'événements ou de réunions publiques

Si la plupart d'entre elles ont eu trait à l'utilisation pour les besoins de la campagne des locaux et matériels financés avec l'AFM, le Déontologue a constaté que de nombreuses questions ont reflété la volonté des députés de poursuivre l'exercice normal du mandat en respectant la distinction avec le processus électoral. Outre la question, déjà évoquée dans le rapport annuel 2021, de l'édition de bilans de mandat, le Déontologue a été saisi à plusieurs reprises de la question de savoir si les députés pouvaient continuer à organiser des événements ou réunions publics.

Le Déontologue n'a pas distingué la situation du député candidat à sa réélection de celle du député ne se représentant pas, invitant tous les parlementaires à la prudence quant à l'utilisation de l'AFM en période de campagne électorale.

Sur le fondement des dispositions de l'article L. 52-8-1 du code électoral² et du point a) du B de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés³, il a insisté sur le principe selon lequel les moyens matériels et financiers de l'Assemblée nationale ne peuvent être mis à la disposition d'un candidat à une élection.

Il a toutefois rappelé à chaque occasion le droit qu'ont les parlementaires de poursuivre l'ensemble des activités liées au mandat jusqu'au terme de la législature, réfutant l'idée que les députés puissent être soumis à une « période de réserve ». Il a ainsi confirmé que les députés pouvaient continuer à organiser des réunions en y conviant les invités de leur choix – tels que des entrepreneurs ou des élus locaux – à la condition que ne soit faite aucune propagande électorale, ni aucune allusion à un programme électoral ou à un thème de campagne.

Le Déontologue a invité les députés à une vigilance accrue s'agissant de la mise à disposition gratuite par les mairies de salles communales pour la tenue de réunions. S'appuyant sur le « *Guide du candidat et du mandataire* » édité par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), il a indiqué qu'une telle mise à disposition pouvait être qualifiée de concours en nature de personne morale prohibé par la loi (et donc susceptible d'entraîner le rejet du compte de campagne et l'inéligibilité) si les autres candidats

¹ Sur ce point le Déontologue a été amené à rappeler les prescriptions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) dont le guide précise que les collaborateurs parlementaires ne peuvent participer à une campagne électorale pendant leurs heures de travail mais peuvent le faire pendant leurs congés payés. Il a estimé que la même règle s'appliquait aux collaborateurs d'un groupe parlementaire, salariés de ce groupe.

² Cet article prévoit qu'« aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat ».

³ Ce texte énonce que « sont insusceptibles d'être pris en charge au titre des frais de mandat : [...] - Les prêts, dons en nature, biens et prestations fournis à un candidat à une élection politique ».

aux élections législatives ne bénéficiaient pas de cette même facilité. Le Déontologue a donc mis en garde les députés qui l'ont saisi de la question afin qu'ils s'assurent que la réunion organisée ne puisse en aucun cas être qualifiée de réunion électorale.

- Utilisation de la permanence parlementaire dans le cadre de la campagne électorale

S'agissant de l'utilisation, dans le cadre de la campagne électorale, de la permanence parlementaire dont la location est financée par l'AFM, le Déontologue a rappelé aux députés qui l'ont sollicité à de nombreuses reprises que le « *Guide du candidat et du mandataire* » élaboré par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) prévoyait en son point 4.2.3.1 relatif à la « Permanence habituelle de l'élu » que « *toute utilisation par le candidat d'une permanence habituelle financée par une collectivité publique est interdite. Elle serait assimilée à un concours en nature d'une personne morale. Si le candidat a réglé directement les frais de son local d'élu sur ses fonds personnels il peut continuer à l'utiliser pour sa campagne et doit déclarer le coût correspondant à son utilisation à des fins électorales sous la rubrique concours en nature. Si le candidat règle les frais de son local d'élu avec l'avance de frais de mandat, il ne peut utiliser ce local dans le cadre d'une campagne électorale, à moins de procéder à son remboursement auprès du service des Assemblées et d'en apporter la preuve. Cette utilisation n'est possible que dans le cadre d'une location* ».

Compte tenu de ces indications, il est donc possible aux députés d'utiliser pour leur campagne électorale la permanence parlementaire dont la location est financée avec l'AFM. Cependant, ils doivent, dans ce cas, procéder au remboursement, sur leurs deniers personnels, des sommes correspondant à cette utilisation. Le remboursement se fait non au profit du budget de l'Assemblée nationale mais sur le compte AFM du député¹. Après avoir obtenu la preuve de ce remboursement au crédit du compte dédié à l'AFM, le Déontologue a délivré aux députés concernés une attestation qu'ils devaient joindre à leur compte de campagne. 23 attestations de remboursement ont ainsi été établies en 2022, sans préjuger de la conformité du remboursement opéré aux dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral.

Une fois l'attestation de remboursement fournie, il revenait aux députés d'inscrire le montant du remboursement ainsi documenté dans leur compte de campagne au titre des concours en nature en recette et en dépense – étant précisé qu'ils étaient les seuls à même d'évaluer le coût de l'utilisation de leur permanence parlementaire, en fonction de la part des activités liées à l'exercice de leur mandat

¹ *Tel n'est pas le cas du remboursement de l'utilisation de moyens fournis directement par l'Assemblée nationale ou dont l'achat a été remboursé par elle, comme par exemple du matériel informatique ou téléphonique financé par la dotation matérielle du député (DMD). Cette utilisation donne lieu à un remboursement au Trésorier de l'Assemblée nationale.*

et de celles liées à leur campagne, le Déontologue ne portant pas d'appréciation sur ce point.

- Utilisation d'un véhicule loué au moyen de l'AFM dans le cadre de la campagne électorale

La même procédure s'applique à l'utilisation, dans le cadre d'une campagne électorale, d'un véhicule dont la location est financée avec l'AFM – étant précisé que s'y ajoute une distinction selon que les déplacements effectués par le député le sont à l'intérieur ou à l'extérieur de sa circonscription.

Pour les déplacements au sein de la circonscription, le *Guide du candidat et du mandataire* précise notamment que « *le candidat doit calculer ses frais de déplacements à partir du barème fiscal ou produire des factures de carburant et joindre dans tous les cas, au titre des justificatifs, la photocopie de la carte grise du véhicule utilisé ainsi qu'un état détaillé des différents déplacements indiquant objet, jour, lieu et distance parcourue* ». Ces dispositions impliquent de noter chaque déplacement dans un journal de bord (date, objet, lieu de départ et d'arrivée, itinéraire, distance parcourue) afin de distinguer les déplacements qui relèvent de l'exercice du mandat parlementaire de ceux qui participent d'une campagne électorale. Tous les justificatifs correspondant à l'utilisation du véhicule à des fins électorales (contrat de location, carburant, etc.) doivent être conservés. Les dépenses doivent également être proratisées en fonction des destinations et de la finalité du déplacement tout en veillant à exclure les frais de stationnement et de péage engagés pour la campagne qui sont inscrits en tant que tels dans le compte de campagne et n'entrent pas dans ce calcul. Les dépenses correspondant à l'utilisation électorale du véhicule loué avec l'AFM doivent être remboursées par le député avec ses deniers personnels, selon les mêmes modalités que l'usage d'une permanence.

Pour les déplacements hors de la circonscription, le guide prévoit que « *les frais de transport engagés hors de la circonscription ne sont pas pris en compte, y compris les déplacements du candidat ou de son équipe de campagne pour se rendre de leur domicile (hors circonscription) à la circonscription* ». Peuvent néanmoins être admis au compte de campagne, sous réserve de justifications suffisantes :

- d'une part, les déplacements hors circonscription liés expressément à la campagne pour se rendre à la préfecture, chez l'imprimeur, l'expert-comptable ou à la banque, ainsi que ceux effectués pour participer à une émission de radio ou de télévision dont le siège est en dehors de la circonscription ;

- d'autre part, les frais de déplacements du candidat et de son équipe de campagne qui vont assister à une réunion commune à plusieurs candidats, et donc en dehors de leur circonscription.

Les dépenses engagées au titre de ces deux exceptions, retracées dans le journal de bord du véhicule, ne peuvent être prises en charge par l'AFM et doivent être remboursées par les députés sur leurs deniers personnels.

Par ailleurs, d'après le guide précité de la CNCCFP, ne constituent pas des dépenses électorales : les dépenses de lavage, d'entretien et de réparation des véhicules utilisés pour la campagne, y compris de ceux utilisés comme permanence électorale, qu'elles concernent des pièces achetées ou qu'elles soient consécutives à un accident ou à des déprédations, les frais de franchise contractuelle à la suite d'un accident et les amendes. Si de tels frais sont engagés lors de la campagne électorale, et bien qu'ils ne constituent pas des dépenses électorales au sens du guide de la CNCCFP, ils ne peuvent être pris en charge par l'AFM.

Afin de pouvoir délivrer aux députés une attestation du remboursement des frais réels ou proratisés liés à l'utilisation du véhicule loué avec l'AFM dans le cadre de leur campagne électorale, le Déontologue leur a demandé de lui adresser une copie du journal de bord et des justificatifs afférents ainsi qu'une preuve de ce remboursement (extraits des comptes bancaires et ordre de virement).

Le Déontologue a néanmoins précisé aux députés qui l'ont sollicité que, dans un souci de clarté, ils pouvaient également recourir, hors financement AFM, à la location d'un véhicule spécifiquement pour leur campagne électorale et inscrire dans leur compte de campagne les frais afférents susceptibles d'y être admis.

Comme le note Mme Eva Choukri, dans un mémoire intitulé « Le député en campagne électorale et la complexité du respect des règles déontologiques de l'Assemblée nationale » (Université Paris I Panthéon-Sorbonne), « *la pratique du remboursement permet au député de poursuivre son activité parlementaire tout en menant sa campagne électorale, et apparaît comme une réponse à la difficulté de mettre en pratique la stricte séparation des dépenses engagées pour le mandat parlementaire ou pour la campagne électorale* ».

➤ Remerciement des électeurs

Au terme de la période de campagne, le Déontologue a par ailleurs été interrogé à plusieurs reprises quant à la possibilité pour les députés d'envoyer des lettres ou d'organiser des réceptions pour remercier leurs électeurs ou les militants. Dans la ligne de sa jurisprudence relative aux dépenses en période de campagne électorale, le Déontologue a souhaité maintenir une stricte séparation entre le député et le candidat, distinguant ici le député élu et le candidat victorieux.

Rappelant que l'AFM a pour objet de faciliter l'exercice quotidien du mandat de député, le Déontologue a ainsi estimé que les dépenses de communication et de réception en remerciement aux électeurs et aux équipes de campagne ne présentaient pas de lien direct avec ledit mandat mais s'apparentaient à des dépenses électorales insusceptibles de faire l'objet d'une prise en charge par l'AFM.

*

Si le Déontologue se réjouit que, pendant la période de campagne électorale, nombre de députés aient fait montre d'un « réflexe déontologique », il observe comme corollaire un effet de « guichet unique », particulièrement palpable s'agissant des questions électorales. En effet, on peut estimer à environ 30 % le nombre de sollicitations qui, sans lien avec la réglementation applicable aux frais de mandat, relevaient exclusivement de la compétence de la CNCCFP ou du bureau des élections du ministère de l'Intérieur. De nombreux échanges avec les services concernés ont souvent permis d'aboutir à des réponses claires et rapides. Mais cela n'a pas toujours été le cas. La réglementation qui prévoit à la fois l'interdiction de principe d'utilisation des moyens fournis par l'Assemblée nationale et la possibilité de rembourser une telle utilisation est d'interprétation délicate.

Le Déontologue souscrit donc à la conclusion du mémoire de Mme Choukri précédemment cité : *« Il aurait pu être soutenu que le député est avantagé par rapport aux autres candidats, notamment au regard des moyens de communication dont il dispose dans le cadre de son mandat d'élu de la Nation, mais il se trouve en réalité dans une situation risquée du fait de la vigilance accrue dont il doit faire preuve dans le cadre du financement de sa campagne électorale. Ne pouvant utiliser les moyens, notamment financiers, mis à sa disposition par l'Assemblée nationale, il se doit de distinguer son activité parlementaire de son activité de candidat. Néanmoins, cette distinction n'est pas aussi nette que la réglementation le prévoit et risque, à certains moments, de mettre le député-candidat dans une situation de non-conformité aux règles déontologiques, tant celles prévues par la loi que celles prévues par les mesures d'ordre interne de l'Assemblée nationale ».*

B. LES FRAIS LIÉS À LA FIN DU MANDAT

Pour les députés qui ne se représentaient pas aux élections législatives et pour ceux qui ont été battus, le Déontologue a rappelé les règles relatives aux dépenses liées à la fin du mandat.

Dès le mois de décembre 2021, le Déontologue a diffusé une note contenant ses recommandations relatives au sort en fin de mandat des facilités matérielles mises à disposition des députés par l'Assemblée nationale et des biens acquis au moyen de l'AFM. Ces recommandations ont par ailleurs été présentées de façon détaillée dans son précédent rapport annuel, publié le 21 février 2022.

Les députés non réélus ont par ailleurs reçu dès le terme de leur mandat une lettre de la Secrétaire générale de la Questure, indiquant, entre autres formalités à accomplir, les démarches à effectuer pour restituer le solde de l'AFM qui leur avait été versée sous la XV^e législature, en application du dernier alinéa de l'article 2 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV relatif aux frais de mandat des députés qui prévoit qu'« au terme de la législature ou en cas de cessation du mandat en cours de celle-

ci, le solde non consommé de l'avance est reversé à l'Assemblée nationale, dans les quatre mois suivant la fin du mandat »¹.

Le point 8 du C de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV est ainsi rédigé :

« 8- Fin de mandat

Lorsque le mandat a cessé, seuls sont susceptibles d'être pris en charge au titre des frais de mandat, à la condition d'être acquittés dans un délai de quatre mois courant à compter de la cessation du mandat :

– les dépenses rattachables directement à l'exercice du mandat mentionnées aux 1 à 7 et au 9 du présent C dès lors qu'elles étaient déjà engagées à la date de cessation du mandat ;

– les frais résultant des délais prévus pour la résiliation des contrats de fourniture, de services, de louages mobiliers et immobiliers ;

– les taxes et impôts établis au nom de l'occupant au 1^{er} janvier de l'année considérée ;

– les frais de déménagement de la permanence et des effets et documents personnels déposés dans le bureau mis à la disposition du député dans l'enceinte des bâtiments de l'Assemblée nationale. »

À l'occasion de la fin de la XV^e législature, de nouvelles questions d'interprétation de ce texte ont émergé, s'agissant de la résiliation des contrats en cours ou encore des dépenses (notamment de déménagement) éligibles postérieurement à la fin du mandat.

➤ Résiliation des baux et autres contrats

Le Déontologue a été saisi d'une quarantaine de questions relatives à la résiliation de contrats. Les interrogations les plus fréquentes ont eu trait aux contrats de bail portant sur la permanence parlementaire et sur le véhicule utilisé dans le cadre du mandat parlementaire.

La **rupture du contrat de bail portant sur la permanence parlementaire** a pu engendrer quelques difficultés pour les députés, en particulier dans les cas où le contrat ne prévoyait pas de clause de résiliation anticipée ou comprenait un long délai de préavis.

Le Déontologue a reçu plusieurs demandes relatives à la possibilité de financer avec l'AFM les loyers dont l'échéance surviendrait postérieurement à

¹ Voir *infra* III. Le contrôle des soldes d'AFM de fin de mandat.

l'expiration du délai de quatre mois accordé par le point 8 du C susvisé pour régler les frais résultant des délais prévus pour la résiliation des contrats en cours.

Faute de texte l'interdisant, il a admis que, dès lors que les démarches de résiliation avaient été entreprises¹ – et dès lors, notamment, que, s'agissant de baux, le congé avait été notifié dès la fin du mandat –, les loyers dont l'échéance était postérieure au délai de quatre mois précité pouvaient être réglés avec le reliquat d'AFM : soit en payant, dès la fin du mandat, la totalité des loyers à échoir pendant la période de préavis ; soit en versant, depuis le compte dédié à l'AFM vers le compte bancaire personnel du député, les provisions nécessaires au paiement des loyers échus après l'expiration du délai de quatre mois précité.

Cette solution n'est pas satisfaisante car elle n'incite pas les députés à veiller à ne pas conclure de bail excédant largement la fin normale de leur mandat. Afin que cette difficulté ne se reproduise pas à la fin de la XVI^e législature, qu'elle arrive à son terme normal ou pas, le Déontologue estime nécessaire que soit complété le point 8 du C de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV par une phrase énonçant que **les dépenses, notamment de loyers, résultant de contrats en cours à la date de cessation du mandat, ne peuvent être prises en charge au titre des frais de mandat lorsque leur échéance est postérieure à l'expiration du délai de quatre mois courant à compter de la cessation du mandat.**

Aux députés qui n'avaient pas négocié de faculté de résiliation anticipée et ne pouvaient donc pas dénoncer leur bail dans le délai de quatre mois – ce qui a notamment été le cas des députés qui avaient conclu un bail commercial avec une possibilité de résiliation triennale moyennant un préavis de six mois –, le Déontologue a, en vertu d'une application stricte de l'arrêté du Bureau n° 12/XV, rappelé que seuls les frais liés à la résiliation de contrats étaient éligibles à l'AFM, excluant ainsi les dépenses liées à la continuation d'un contrat que les députés ne pouvaient dénoncer.

Par ailleurs, le Déontologue a été consulté quant à la possibilité de financer des travaux de remise en état de la permanence parlementaire avant restitution. S'il a répondu que les frais générés par les travaux de remise en état prévus par les clauses du bail pouvaient effectivement être imputés sur le reliquat d'AFM, le dépôt de garantie, lui-même financé par cette enveloppe, devait être prioritairement utilisé à cet effet. Ledit dépôt n'aurait alors pas à être restitué, ou seulement partiellement, étant entendu que les députés devraient alors être en mesure de justifier cette absence de reversement.

S'agissant des **contrats de location d'un véhicule**, le Déontologue a été amené à indiquer que, dans les cas où l'échéance du contrat était postérieure au terme du mandat, plusieurs options étaient envisageables. Les députés pouvaient conserver l'usage personnel du véhicule, en reprenant le contrat à titre personnel et

¹ Cas à distinguer de celui cité ci-dessous où un député s'est privé contractuellement de la faculté de résilier le bail de la permanence à tout moment.

en continuant à régler les échéances sur leurs deniers personnels. S'ils ne souhaitent pas conserver le véhicule, il leur revenait alors de rompre le contrat dès la fin du mandat et de régler les frais liés à la rupture avec leur AFM dans les quatre mois suivant le 21 juin 2022. Ils devaient alors vérifier les modalités de rupture anticipée du contrat afin de conserver sur le compte AFM les fonds nécessaires au paiement d'éventuelles indemnités.

Le Déontologue a reçu d'autres sollicitations relatives à la résiliation ou, au contraire, à la poursuite de divers contrats et abonnements. À titre d'exemple, un député a requis son avis quant à la possibilité de conserver à titre personnel l'usage d'un nom de domaine et l'hébergement d'un site Internet dont les frais avaient déjà été réglés avec l'AFM pour une période courant jusqu'en janvier 2023. Eu égard à l'origine des financements et pour ne pas qu'il s'expose à la critique, le Déontologue lui a recommandé de résilier les abonnements de manière anticipée et de clore le site Internet.

D'autres questions ont porté sur la fin de mission de l'expert-comptable auquel tout député doit obligatoirement recourir pour tenir et vérifier le relevé de ses frais de mandat. Ces saisines ont été l'occasion pour le Déontologue de préciser que l'expert-comptable devait réaliser la comptabilité AFM du député pour la période du 1^{er} janvier au 21 juin 2022. La lettre de mission devait donc prévoir une durée permettant la réalisation de cette comptabilité. Sous cette réserve et à la condition que les factures correspondantes aient été acquittées dans les quatre mois suivant le terme de la législature, les députés pouvaient mettre fin à la mission de leur expert-comptable à la date de leur choix.

Enfin, le Déontologue a été destinataire de quelques questions relatives à la nécessité de clore le compte bancaire sur lequel était versée l'AFM. Il a ainsi pu rappeler que, bien que le compte ait été réservé aux dépenses éligibles effectuées dans le seul cadre de l'exercice du mandat parlementaire, il restait un compte bancaire personnel, ouvert au seul nom du député, dont ce dernier pouvait donc conserver l'usage une fois le solde d'AFM reversé à l'Assemblée nationale.

➤ Frais de déménagement

Comme le prévoit le point 8 du C de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV, les frais de déménagement de la permanence et des effets et documents personnels déposés dans le bureau à l'Assemblée nationale sont éligibles à l'AFM et imputables sur son solde jusqu'à l'expiration d'un délai de quatre mois après le terme du mandat. Le Déontologue a été amené à préciser la notion de frais de déménagement.

Il a ainsi admis que pouvaient être considérés comme des frais de déménagement les frais de destruction d'archives ainsi que les frais de transport liés au dépôt de documents aux archives départementales. Si le Déontologue a également approuvé le principe de l'achat d'une déchiqueteuse au titre des frais de déménagement, il a indiqué à un député qu'eu égard à l'approche du terme de la

législature et au coût que peut représenter l'acquisition d'un tel matériel, il convenait plutôt de recourir à une location ponctuelle en fonction de ses besoins.

De manière incidente, le Déontologue a été interrogé à plusieurs reprises sur la durée de conservation des documents comptables liés à l'AFM. S'appuyant sur les informations communiquées par le ministère de l'Économie, il a considéré que les documents relatifs à l'AFM étaient assimilables à des documents comptables et devaient ainsi être conservés pendant 10 ans¹.

Le Déontologue a en outre admis que les frais de transport vers et depuis l'Assemblée nationale pouvaient s'assimiler à des frais de déménagement. À cet égard, il a estimé que, dans la mesure où les frais de taxi pouvaient faire l'objet d'un remboursement par la division des transports jusqu'au 30 juin 2022, l'imputation de ces dépenses sur l'AFM avant cette date demeurait possible.

À l'inverse, il a rappelé que les frais de déménagement du pied-à-terre parisien n'ayant pas été expressément prévus par l'arrêté du Bureau n° 12/XV, ceux-ci ne pouvaient faire l'objet d'une prise en charge par l'AFM. Le Déontologue estime qu'il n'y a pas de véritable logique à cette exclusion et que l'arrêté du Bureau pourrait être modifié pour inclure aussi ce type de frais.

*

Si la fin de la XV^e législature a fourni au Déontologue de multiples occasions d'exercer la mission de conseil en matière de réglementation applicable aux frais de mandat que lui attribue l'article 80-3-1, alinéa 2, du Règlement de l'Assemblée nationale², elle ne l'a pas privé d'exercer pleinement la mission de contrôle que l'article 80-3, alinéa 2, du même Règlement³ lui confie en ce domaine.

¹ *Le ministère de l'Économie précise que* « les livres et les registres comptables, ainsi que les pièces justificatives doivent être conservés pendant 10 ans ».

² *Ce texte prévoit que* « le déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des règles relatives au traitement et à la prévention des conflits d'intérêts ainsi que de celles définies dans le code de déontologie. Il peut également être consulté, dans les mêmes conditions, sur l'éligibilité des dépenses au titre des frais de mandat ».

³ *Ce texte énonce que le Déontologue* « donne également un avis sur le régime de prise en charge des frais de mandat ainsi que sur la liste des frais éligibles. Dans les conditions déterminées par le Bureau, il contrôle que les dépenses ayant fait l'objet de cette prise en charge correspondent à des frais de mandat ».

II. BILAN DES CAMPAGNES DE CONTRÔLE DE L'USAGE DE L'AVANCE DE FRAIS DE MANDAT (AFM)

Comme en 2021, le Déontologue a été amené, en 2022, à la fois à donner des avis sur la réglementation applicable aux frais de mandat (A) et à contrôler l'utilisation faite par les députés de ces frais de mandat (B).

Outre le contrôle des soldes de l'AFM versée au titre de la XV^e législature – qui sera abordé plus loin –, deux campagnes de contrôle des frais de mandat ont été conduites, en moins de dix mois : la quatrième et dernière campagne annuelle de la précédente législature, qui portait sur l'exercice 2021, ainsi que la seconde campagne de contrôle dit « aléatoire », portant sur les deux premiers mois de l'année 2022.

L'achèvement des dernières campagnes de contrôle de la législature passée est l'occasion de dresser le bilan de la mise en œuvre du contrôle des frais de mandat de 2018 à 2022 (C).

A. AVIS SUR L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AUX FRAIS DE MANDAT

Si l'année 2022 a été particulièrement chargée en matière de contrôle des frais de mandat, l'activité consultative du Déontologue n'est pas en reste, puisque ce dernier a été saisi à trois reprises pour émettre des avis sur les évolutions envisagées de la réglementation applicable à ces frais.

Seront évoqués à ce stade les deux premiers de ces avis, qui ont été sollicités sous la XV^e législature. Le dernier, demandé sous la XVI^e législature, sera évoqué plus loin.

Parmi ces deux avis, le premier concerne une modification de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés qui a été adoptée par le Bureau le 21 février 2022 (1). L'autre a porté sur des projets de réforme qui n'ont pas abouti (2).

1. L'amélioration du suivi statistique et financier de l'utilisation des frais de mandat

Conformément à l'article 4 *sexies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires¹ et à l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Déontologue a été saisi pour avis, en janvier 2022, d'une proposition du Collège des Questeurs qu'il leur avait lui-même suggérée tendant à insérer, dans l'arrêté n° 12/XV précité, des

¹ Le premier alinéa de ce texte dispose que « le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, définit le régime de prise en charge des frais de mandat et arrête la liste des frais éligibles ».

dispositions visant à améliorer l'information statistique et financière de l'Assemblée nationale.

En effet, afin d'évaluer, de manière globale, la consommation effective, au cours de l'année précédente, de l'AFM par les députés, et d'ainsi mieux satisfaire les exigences de la Cour des comptes, il est apparu souhaitable de disposer de données anonymisées issues du contrôle des frais de mandat des députés qui sont recueillies et utilisées par Déontologue aux seules fins de la réalisation de ce contrôle.

Les Questeurs ont proposé d'introduire dans l'arrêté n° 12/XV un nouvel article 3 bis prévoyant que « *le Déontologue peut communiquer au Président de l'Assemblée nationale et aux Questeurs des données statistiques anonymisées relatives aux résultats des contrôles ainsi qu'une estimation globale de la consommation effective, au cours de l'année précédente, de l'avance versée mensuellement aux députés [...], établie à partir des relevés de compte mentionnés au huitième alinéa de l'article 3* », c'est-à-dire à partir des relevés du compte récipiendaire de l'AFM, que les députés sont tenus de transmettre au Déontologue, dans un délai d'un mois après la fin de l'année civile.

Autrement dit, il s'agit de permettre au Déontologue de transmettre aux autorités politiques de l'Assemblée nationale deux types d'information : d'une part, des informations chiffrées résultant des campagnes de contrôle des frais de mandat qu'il a opérées pendant une année ; d'autre part, une évaluation globale de la consommation effective de l'AFM de l'ensemble des députés par addition des positions bancaires figurant sur le dernier relevé bancaire de l'année du compte AFM de chaque député.

La seconde proposition visant à permettre au Déontologue de communiquer à ces mêmes autorités, en début d'année n, une estimation de la consommation effective de l'AFM par l'ensemble des députés au cours de l'année n-1, a constitué une innovation. Elle s'est appuyée sur l'obligation, prévue par l'article 3 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV, qui incombe à chaque député de « *transmettre au déontologue, dans un délai d'un mois après la fin de l'année civile, les relevés du compte [dédié à l'AFM]* ».

À défaut de déclaration annuelle de solde transmise par chaque député (ou son expert-comptable) au Déontologue, dont l'exploitation permettrait de calculer un taux global de consommation de l'AFM par les députés, le Déontologue pourra au moins fournir le total des positions bancaires mentionnées dans le dernier relevé bancaire du compte dédié à l'AFM de chaque député.

Du point de vue du Déontologue, cette méthode présente certaines limites dans la mesure où la détermination d'un solde comptable (intégrant les remboursements ou dépenses à venir, en cas de carte bancaire à débit différé par exemple) n'équivaut pas au solde immédiatement disponible, inscrit sur un relevé de banque, dont la date n'est en outre pas automatiquement le 31 décembre de

l'année, ni uniforme d'une banque à l'autre. Cette différence a d'ailleurs conduit le Déontologue à s'appuyer, dans son contrôle des frais de mandat, sur les états de rapprochement bancaire réalisés par les experts-comptables.

Se pose également une question de calendrier dans la mesure où le Déontologue n'est en principe destinataire de l'ensemble des relevés bancaires de l'année n-1 que, dans le meilleur des cas, le 31 janvier de l'année n. Par ailleurs, l'exploitation manuelle des relevés bancaires par une équipe de fonctionnaires dont la tâche prioritaire reste le contrôle des frais de mandat ne permettra pas de transmettre l'estimation avant la mi-mars de l'année n+1.

Le Déontologue a enfin insisté, une nouvelle fois, auprès des Questeurs, sur l'intérêt d'une déclaration annuelle du solde de l'AFM versée à chaque député pour parvenir à une estimation fiable du taux de consommation de l'AFM sur un exercice.

L'article 2 de l'arrêté du Bureau précité impose à chaque député de déclarer, « au terme de la législature ou en cas de cessation du mandat au cours de celle-ci, dans un délai de quatre mois [...] le montant du solde de l'avance perçue au cours de son mandat » et, si ce solde est positif, de le reverser à l'Assemblée nationale. Cette déclaration de solde, qui s'impose à chaque député, est, pour l'heure, le seul outil permettant d'apprécier de manière solide, par addition, la consommation de l'AFM par l'ensemble des députés en fin de législature.

Si la modification de l'arrêté soumise par les Questeurs donne au Déontologue une mission sensiblement différente de la mission de contrôle que lui confient les textes, elle permet néanmoins d'exploiter des données qui ne l'étaient que peu jusqu'à présent, sans porter atteinte à leur nécessaire confidentialité.

En dépit des limites d'ordre méthodologique précédemment décrites, le Déontologue a rendu, le 27 janvier 2022, un avis favorable à la proposition de modification de l'arrêté qui a été adoptée par le Bureau le 21 février suivant.

2. Le projet d'instaurer une obligation, pour les députés, de recourir à un expert-comptable unique et de prévoir une transmission dématérialisée des pièces du contrôle

Le Déontologue a émis un avis sur des projets de modification de l'arrêté du Bureau n° 12/XV étudiés par le Collège des Questeurs, relatifs à la possible passation d'un marché d'expertise comptable pour la mise en état d'examen des frais de mandat de l'ensemble des députés et à la remise des justificatifs nécessaires au contrôle sous forme uniquement dématérialisée.

Le septième alinéa de l'article 3 de l'arrêté n° 12/XV précité dispose, dans sa version en vigueur avant le 18 janvier 2023, que « le coût du recours par un député à un expert-comptable pour tenir et vérifier le relevé de ses frais est remboursé sur justificatif par l'Assemblée nationale, dans la limite de 1 400 €TTC par an. Ce plafond est, le cas échéant, modifié, sur décision prise par le Collège des Questeurs. Les dépassements éventuels sont imputables sur l'avance de frais de

mandat du député concerné. Le recours à un expert-comptable est obligatoire pour les frais engagés après le 1^{er} janvier 2019 ».

En octobre 2021, les Questeurs ont décidé de lancer un marché d'expertise-comptable des frais de mandat des députés pour la XVI^e législature. L'objectif de ce marché était de réduire la dépense d'expertise-comptable supportée par le budget de l'Assemblée nationale qui est théoriquement d'environ 800 000 € par an (577 x 1400 €), en réalité un peu inférieure car tous les députés ne demandent pas le remboursement de leur facture d'expert-comptable payée avec l'AFM. Il s'agissait donc de mettre fin au libre choix, par les députés, de leur expert-comptable et de les contraindre à recourir à un unique cabinet d'expertise-comptable, désigné par l'Assemblée nationale et rémunéré directement par elle.

L'attribution de ce marché supposait une modification du texte cité ci-dessus de l'arrêté pour prévoir à sa place que la tenue du compte des frais de mandat est obligatoirement assurée, chaque année, par un expert-comptable choisi et rétribué par l'Assemblée nationale. En outre, pour réduire le coût du marché, il était nécessaire d'imposer à tous les députés la transmission dématérialisée au cabinet titulaire du marché des données et pièces justificatives nécessaires à la mise en état d'examen de leurs frais de mandat. Dans un deuxième temps, les députés sélectionnés pour un contrôle transmettraient eux-mêmes ou feraient transmettre par le cabinet d'expertise-comptable les éléments nécessaires au contrôle au Déontologue.

En février 2022, le Déontologue a été consulté par les Questeurs sur ce projet de modification de l'arrêté n°12/XV du Bureau, dans la perspective de l'attribution du marché.

Dans son avis du 4 février 2022, le Déontologue, sous l'angle du contrôle des frais de mandat qui relève de sa responsabilité, a considéré que le recours à un prestataire unique pour la tenue des comptes présenterait un réel intérêt dans la mesure où il offre la garantie de disposer d'une présentation harmonisée des frais de mandat des députés faisant l'objet d'un contrôle. Cette harmonisation de la présentation des comptes permettrait un traitement plus rapide des dossiers en supprimant la phase d'adaptation rendue aujourd'hui nécessaire par la grande variété des pratiques des experts-comptables (numérotation des pièces, présentation d'un grand livre, etc.). L'existence d'un interlocuteur unique faciliterait également la prise en compte de certaines recommandations récurrentes relatives à la classification des dépenses ou la possibilité d'une prise en charge alternative et allégerait d'autant le contenu des notes d'observation adressées à chaque député lors de la phase contradictoire du contrôle.

Comme pour tout marché, la simplification attendue des opérations de contrôle dépendrait de la qualité du dialogue noué avec le prestataire retenu qui devrait avoir correctement évalué l'investissement à fournir pour une exécution satisfaisante du marché.

Sur le plan de l'exploitation statistique des informations issues du contrôle, un marché d'expertise-comptable pourrait contribuer à simplifier considérablement la consolidation des résultats des campagnes de contrôle, ce qui, aux yeux du Déontologue, représentait un véritable atout. L'estimation globale de la consommation effective de l'AFM versée chaque année, pourrait être significativement affinée.

À terme, on aurait pu imaginer l'élaboration d'autres indicateurs dont il aurait toutefois été nécessaire de prévoir dans l'arrêté du Bureau relatif aux frais de mandat que le Déontologue pût les demander au cabinet d'expertise-comptable puis les transmettre aux autorités de l'Assemblée nationale.

Le revers de la richesse statistique qu'offrirait le passage par un expert-comptable unique est la centralisation de l'ensemble des frais de mandat auprès d'un opérateur privé risquant de disposer, de ce fait, d'une base de données qui n'existe pas aujourd'hui. Dans son avis, le Déontologue a souligné la nécessité que les critères de sécurité exigés par l'Assemblée, en particulier l'absence de constitution d'une base de données, soient bien respectés. Il était en effet indispensable que les solutions techniques proposées par les candidats assurent le compartimentage du stockage des données de chaque député.

En fin de compte les Questeurs ont décidé, après analyse des offres reçues, de déclarer sans suite le marché pour motif d'intérêt général.

Il est dommage qu'ait été également abandonnée l'obligation, pour chaque député, de remettre les justificatifs nécessaires au contrôle sous forme dématérialisée, qui certes était le corollaire du marché mais qui, même avec le maintien du libre choix de l'expert-comptable, serait de nature à faciliter les opérations de contrôle. Cette dématérialisation, du reste déjà privilégiée par une majorité écrasante de députés, ne devrait pas susciter de difficultés particulières.

Elle permettrait de régler la question de la conservation des documents transmis, en particulier lorsqu'il s'agit d'originaux que les députés ont intérêt à conserver pendant la durée légale soit dans le cadre de leurs relations contractuelles (par exemple, les quittances de loyer de la permanence), soit en cas de procédure diligentée par l'autorité judiciaire. Le secrétariat du Déontologue ne serait ainsi en possession que de copies sous forme dématérialisée¹.

Le Déontologue, dont les missions de contrôle se sont accrues à la faveur des campagnes de contrôle annuel et aléatoire et du contrôle des soldes de l'AFM versée sous la XV^e législature, continue de juger cette évolution souhaitable.

¹ La durée de conservation des documents fournis par les députés contrôlés a été fixée par le Déontologue à six mois après la réception des conclusions définitives de leur contrôle. À l'expiration de ce délai, les documents sont détruits, ou restitués, en main propre ou électronique, aux députés qui en font la demande.

B. LES CONTRÔLES ANNUEL 2021, ALÉATOIRE 2022 ET LES CONTRÔLES SPÉCIAUX

Comme expliqué dans le précédent rapport du Déontologue, le contrôle portant sur l'utilisation de l'AFM a, sous la XV^e législature, revêtu deux formes : « *en fin d'exercice annuel, sur l'ensemble des comptes du député* » (contrôle dit « annuel ») et « *en cours d'exercice, à tout moment, sur des dépenses imputées sur son avance de frais* » (contrôle dit « aléatoire »)¹.

En 2022, le Déontologue a conduit une campagne de contrôle annuel sur les dépenses engagées par 154 députés tout au long de l'année 2021. L'arrêté du Bureau n° 61/XV du 30 janvier 2019² prévoyant qu'en 2022, tous les députés n'ayant pas déjà été contrôlés au titre d'un contrôle annuel feraient l'objet d'un tel contrôle portant sur l'exercice 2021, les députés contrôlés au titre cet exercice n'ont pas eu à être tirés au sort. Ils ont été informés de ce qu'ils feraient l'objet d'un contrôle dès le 15 décembre 2021, ce qui a permis d'engager les opérations de contrôle annuel dès le mois de janvier 2022.

Par ailleurs, le Déontologue a, pour la seconde fois, effectué une campagne de contrôle aléatoire sur deux catégories de dépenses imputées sur leur AFM, au cours des deux premiers mois de l'année 2022, par 50 députés tirés au sort le 15 février 2022 conformément aux dispositions de l'arrêté du Bureau n° 61/XV du 30 janvier 2019.

1. Observations générales

Le Déontologue réitère les observations formulées dans son précédent rapport s'agissant des moyens mis à sa disposition et à celle des députés.

Il observe ainsi que la relation entre les experts-comptables et l'organe chargé de la déontologie parlementaire est aujourd'hui de bonne qualité. Les experts-comptables ont dans leur grande majorité compris la mission qui leur était proposée. Les dossiers transmis permettent en général aux contrôleurs de la division de la déontologie et du statut du député d'effectuer leurs vérifications de manière efficace.

Concernant les moyens techniques mis à la disposition des députés, le Déontologue note que, comme les années précédentes, l'application *Jenji* – qui permet une tenue de compte des frais de mandat facilitée grâce à un logiciel de reconnaissance optique de caractères automatisant, dans une certaine mesure, la saisie des données à partir d'une photographie de facture – a été très peu utilisée par les députés et par leurs experts-comptables, puisque sur les 154 députés sélectionnés pour le contrôle annuel 2021, aucun n'a transmis ses comptes *via Jenji*, et que, sur

¹ Article 3, alinéa 3, de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés.

² Arrêté fixant les modalités du tirage au sort des députés faisant l'objet d'un contrôle au cours de la XV^e législature.

les 50 députés tirés au sort en vue du contrôle aléatoire 2022, un seul a eu recours à cette application.

Compte tenu de ce constat, le marché *Jenji* n'a, ainsi que le Déontologue l'avait suggéré, pas été reconduit pour la XVI^e législature.

Pour ce qui est des moyens humains affectés au Déontologue, ils sont restés stables : la division de la déontologie et du statut du député compte dix fonctionnaires pour qui le contrôle des frais de mandat est une mission principale, mais non exclusive. Ces effectifs ont permis de mener à bien les deux campagnes de contrôle des frais de mandat conduites en 2022 dans des conditions satisfaisantes.

2. Le contrôle annuel 2021

a. Un calendrier resserré

Tout comme la précédente, la quatrième campagne annuelle de contrôle des frais de mandat s'est déroulée selon un processus désormais « rôdé » et dans un cadre serein, ce qui a favorisé son achèvement dans des délais tout à fait convenables.

Les opérations de contrôle annuel sur l'exercice 2021 se sont étalées sur une période inférieure à six mois pour ce qui est de la phase de contrôle relevant du seul Déontologue : elles ont débuté dès janvier 2022 et se sont échelonnées jusqu'au 28 juin 2022 – date d'envoi de l'immense majorité des projets de conclusions du Déontologue aux députés concernés. Ces derniers étaient au nombre de 154, mais un député contrôlé au titre de l'année 2021 n'a fourni aucun document permettant de procéder à l'examen de son dossier qui était donc toujours pendant au 31 décembre 2022 malgré de multiples relances.

Après l'envoi des projets de conclusions, les députés disposent de 21 jours francs pour contester le projet qui leur est envoyé, que ce soit dans le cadre du contrôle annuel ou du contrôle aléatoire¹. Le Déontologue peut ensuite faire droit à ces contestations. S'il n'y fait pas droit, il les transmet pour examen à la Délégation du Bureau de l'Assemblée nationale compétente, à savoir celle chargée de l'application du statut du député, sous la XV^e législature, et celle chargée de la transparence et des représentants d'intérêts, sous la XVI^e législature.

Cette Délégation décide ensuite de faire droit ou non aux contestations : conformément au vœu exprimé par le Déontologue dans son précédent rapport annuel, la Délégation chargée de la transparence et des représentants d'intérêts, présidée par Mme Élodie Jacquier-Laforge, Vice-présidente de l'Assemblée nationale, a, lors de sa réunion du 13 septembre 2022, consacrée à l'examen des contestations formées par les députés contrôlés, entendu le Déontologue qui a ainsi pu exposer les motifs de ses décisions.

¹ Article 3 de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017.

La Délégation peut proposer au Bureau des modifications de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017, parfois assorties d'un caractère rétroactif permettant de répondre à des contestations du bien-fondé de la règle elle-même. Au vu des contestations dont elle a été saisie, la Délégation chargée de la transparence et des représentants d'intérêts n'a pas jugé utile de proposer des modifications de cet arrêté.

La campagne de contrôle annuel a donc été clôturée par l'envoi des dernières conclusions définitives du Déontologue aux députés (et anciens députés) concernés dans la foulée de la réunion de la Délégation, c'est-à-dire le 19 septembre 2022 pour la très grande majorité d'entre elles.

b. Un taux de dépenses contrôlées toujours important

D'après le référentiel de contrôle présenté au Bureau de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2019, sont contrôlés au minimum 50 % du total annuel des dépenses du député imputées sur l'AFM et au minimum 50 % du volume des pièces justificatives. Sur l'exercice 2021, le volume des dépenses contrôlées est encore plus élevé que sur l'exercice 2020, puisqu'il s'établit à 96,49 % des dépenses déclarées.

En 2021, le premier poste de dépenses des députés contrôlés est, comme précédemment, celui de la permanence parlementaire.

En revanche, alors que les deuxième et troisième postes de dépenses étaient en 2020 les déplacements puis l'hébergement et les repas, ce sont, en 2021, les frais de communication et de documentation, puis les déplacements.

À cet égard, l'année 2021 – année pré-électorale – fait figure d'exception puisqu'on constate qu'en moyenne, pour les 598 députés contrôlés au titre des campagnes de contrôle 2018, 2019, 2020 et 2021, les cinq premiers postes de dépenses financées par l'AFM sont, par ordre décroissant : la permanence parlementaire, les déplacements, l'hébergement et les repas, les frais de communication et de documentation et enfin les frais de réception et de représentation. En moyenne ces postes représentent respectivement 23 %, 18 %, 16 %, 13 % et 11 % de l'AFM versée. En moyenne donc, si on se base sur l'échantillon des 598 députés contrôlés, un député de la XV^e législature a dépensé chaque année, entre 2018 et 2021, 14 600 € pour sa permanence, 11 500 € pour ses déplacements payés sur son AFM (essentiellement son ou ses véhicules), 10 500 € pour ses frais d'hébergement et de repas, 8 500 € pour ses frais de communication et de documentation, 7 100 € pour ses frais de réception et de représentation. La moyenne des frais de personnel ou de services (prestations d'études, honoraires d'avocats...) se monte à 2 200 € et celle des frais de formation à 300 €.

c. Les recommandations et les demandes de remboursement

À l'issue du contrôle, des recommandations peuvent être adressées par le Déontologue. Ces recommandations visent à adresser un conseil au député qui, sans contrevenir aux règles fixées par l'arrêté du Bureau n° 12/XV, n'en respecte pas

l'esprit. Elles sont bien souvent formulées pour l'avenir avec une visée pédagogique, afin de protéger le député.

Comme à l'issue de la précédente campagne de contrôle annuel, le nombre de recommandations formulées a diminué, ce qui confirme une amélioration continue de l'appropriation des règles liées à l'AFM de la part des députés.

S'agissant des demandes de remboursement, elles s'avèrent peu importantes au regard des montants contrôlés puisque le montant total des remboursements demandés représente 1,84 % de l'AFM versée aux 153 députés contrôlés au titre de l'exercice 2021¹ - pourcentage sensiblement plus faible que celui constaté à l'issue de la campagne de contrôle annuel 2020 (2,29 % de l'AFM versée aux 156 députés contrôlés sur cet exercice).

3. Le contrôle aléatoire 2022

Pour la seconde fois, le Déontologue a mis en œuvre un contrôle aléatoire qui a concerné 50 députés tirés au sort le 15 février 2022 pour faire l'objet d'un contrôle portant sur deux catégories de dépenses imputées sur leur AFM au cours des deux premiers mois de l'exercice 2022.

a. Présentation de la campagne de contrôle

Les opérations de contrôle aléatoire se sont échelonnées du 1^{er} avril au 13 juillet 2022 – date correspondant à l'envoi de l'essentiel des projets de conclusions du contrôle aléatoire aux députés (et anciens députés) concernés. À noter qu'un député tiré au sort, avant la fin de son mandat, pour faire l'objet d'un contrôle n'a, après avoir démissionné avant la fin de la législature, fourni aucun document permettant de procéder à l'examen de son dossier qui est donc toujours pendant.

À cet égard, le Déontologue a relevé que, si, en application de l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV, le Bureau de l'Assemblée était compétent pour rendre public un manquement d'un ancien député qui n'aurait pas déclaré ou reversé le solde de l'AFM perçue au cours de son mandat, ou qui n'aurait pas transmis les relevés de son compte AFM édités lors de la dernière année de son mandat, le Bureau n'était en revanche pas expressément compétent pour rendre public le nom d'un ancien député qui, au mépris du neuvième alinéa de l'article 3 de l'arrêté² refuserait de transmettre les documents nécessaires au contrôle de ses frais de mandat – qu'il s'agisse d'un contrôle engagé alors qu'il était encore député ou d'un contrôle mis en œuvre à raison de la cessation de son mandat (s'il n'a pas déjà fait l'objet d'un contrôle annuel) – ou qui, au motif que son mandat est achevé, refuserait de régler les sommes que le Déontologue lui demande à l'issue de son contrôle.

¹ Comme mentionné supra, fin 2022, un député faisait toujours l'objet d'une procédure de contrôle.

² Ce texte prévoit que « lorsque le déontologue de l'Assemblée nationale en fait la demande, le député est tenu de lui communiquer sans délai les données et pièces justificatives qu'il doit enregistrer, classer et conserver ».

Le Déontologue a donc proposé à la Présidente de l'Assemblée nationale et aux Questeurs d'inscrire dans l'arrêté n° 12/XV la possibilité pour le Bureau de rendre public un manquement de ce type lorsqu'il est commis par un ancien député. Il faut préciser à ce sujet que le Déontologue ne pourrait saisir le procureur de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, car le non-respect des règles de procédure concernant le contrôle de l'AFM ne constitue pas un délit. Seul un manquement aux règles de fond (imputation sur l'AFM d'une dépense non éligible, caractère déraisonnable d'une dépense) peut recevoir une qualification pénale, en l'espèce de détournement de fonds publics et faire l'objet d'un avis au procureur de la République compétent, c'est-à-dire en principe au procureur de la République financier (Parquet national financier – PNF).

Lors de sa réunion du 18 janvier 2023, le Bureau a suivi la préconisation du Déontologue et modifié en conséquence l'article 3 de l'arrêté n° 12/XV.

Pour ce qui est des 49 dossiers qui ont été fournis et examinés dans le cadre du contrôle aléatoire de l'année 2022, la Délégation chargée de la transparence et des représentants d'intérêts s'est prononcée sur les contestations soulevées par certains députés (ou anciens députés) lors de la même réunion que celle consacrée à l'examen des contestations formées au titre du contrôle annuel 2021, le 13 septembre 2022.

La Délégation n'ayant pas jugé utile de proposer au Bureau des modifications de l'arrêté n° 12/XV, les conclusions définitives à l'issue du contrôle aléatoire 2022 ont pu être envoyées aux députés (et anciens députés) concernés entre les 19 et 29 septembre 2022.

Parmi les 50 députés qui ont été sélectionnés par tirage au sort, 38 députés avaient déjà fait l'objet d'un contrôle annuel (10 au titre de l'exercice 2018, 11 au titre de l'exercice 2019 et 17 au titre de l'exercice 2020). 12 députés faisaient concomitamment l'objet d'un contrôle au titre de l'exercice 2021. 6 députés ont fait l'objet d'un contrôle aléatoire à la fois en 2021 et en 2022.

Comme lors de la précédente campagne de contrôle aléatoire, même si deux catégories de dépenses seulement faisaient l'objet du contrôle, il a été demandé aux députés tirés au sort de remettre tous les éléments relatifs à leurs frais de mandat pour la période considérée.

En 2022, le Déontologue a fait le choix de porter son contrôle sur les catégories des frais de déplacements ainsi que des frais de communication et de documentation.

Toutes les dépenses imputées par les députés contrôlés dans ces catégories sur la période s'étendant du 1^{er} janvier au 28 février 2022 ont été examinées. Par ailleurs, dans le cas où le député avait inscrit dans une autre catégorie une dépense qui aurait dû relever des deux catégories précitées, la dépense a été contrôlée. À l'inverse, lorsqu'une dépense apparaissait dans une des deux catégories contrôlées mais n'en relevait pas, ce point a été signalé au député.

b. Bilan de la seconde campagne de contrôle aléatoire

A l'issue de la campagne de contrôle aléatoire, le Déontologue n'a, comme l'année précédente, formulé que très peu de recommandations.

Il n'a également constaté que fort peu de méconnaissances des dispositions de l'arrêté du Bureau n° 12/XV de nature à justifier des demandes de remboursement.

Le montant total des remboursements demandés est encore moins élevé qu'à l'issue de la première campagne de contrôle aléatoire, puisqu'il représente seulement 1,09 % de l'AFM versée pendant les deux premiers mois de 2022 aux 49 députés contrôlés (alors qu'au terme du contrôle aléatoire 2021, ce montant représentait 1,15 % de l'AFM versée au cours du premier trimestre 2021 aux 50 députés contrôlés).

La grande majorité des députés contrôlés n'a reçu aucune demande de remboursement, ce qui atteste, là encore, d'une bonne appropriation des règles liées à la gestion de l'AFM.

4. Les contrôles spéciaux

Aux termes du neuvième alinéa de l'article 3 de l'arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés, *« lorsque le déontologue de l'Assemblée nationale en fait la demande, le député est tenu de lui communiquer sans délai les données et pièces justificatives qu'il doit enregistrer, classer et conserver »*.

À la suite de la publication d'un article d'un journal alléguant une utilisation à des fins personnelles de l'avance de frais de mandat d'un député, le Déontologue a décidé, le jour même, de procéder à un contrôle spécifique. Il a demandé au député mis en cause de lui fournir pour vérification le tableau retraçant l'enregistrement des dépenses effectuées avec l'AFM au titre de toute l'année concernée par les faits allégués (année pour laquelle il n'avait pas été contrôlé), les relevés bancaires de son compte AFM et tout autre document qu'il jugerait utile de lui communiquer. Après réception des pièces demandées, et au vu des précisions apportées en réponse à ses observations, le Déontologue a adressé au député une demande de remboursement de quelques dépenses personnelles ponctuelles. Le remboursement a été effectué en septembre 2022.

Après avoir pris connaissance d'éléments présentés dans un reportage d'un site d'information faisant état d'une gestion inappropriée par un député des frais professionnels de ses collaborateurs, le Déontologue a demandé au député mis en cause des éclaircissements sur certains mouvements effectués depuis le compte bancaire sur lequel était versée son AFM au cours de la XV^e législature, permettant d'apprécier leur régularité et leur éligibilité au regard de l'arrêté n° 12/XV précité. Le député ayant fourni ces éléments, le Déontologue a constaté qu'ils ne faisaient

pas en eux-mêmes apparaître d'irrégularité dans l'usage de l'AFM et du compte bancaire qui lui était dédié.

Le Déontologue considère en effet qu'il est de son devoir de prendre au sérieux le travail d'investigation réalisé par des organes de presse et des médias et de procéder à toutes les vérifications qui sont à sa portée sans, bien entendu, rendre publics les résultats de ces vérifications. Ces résultats sont évidemment à la disposition de la justice quand celle-ci entreprend, parfois sur la base des mêmes articles ou reportages, une enquête pour détournement de fonds publics et sollicite le Déontologue par voie d'une réquisition qui lui est directement adressée.

Dans une autre affaire mettant en cause un député pour un usage non raisonnable de ses frais de mandat, le Déontologue a pu s'étonner de voir les allégations s'appuyer sur un prétendu rapport, étranger à la question des frais de mandat et ne contenant aucune donnée de nature à étayer ces allégations. Il n'a fait procéder à aucun contrôle spécial, le contrôle annuel opéré précédemment ayant suffi à évaluer la situation.

C. BILAN DES CAMPAGNES DE CONTRÔLE DE L'AFM CONDUITES SOUS LA XV^E LÉGISLATURE

Du point de vue du Déontologue, les quatre campagnes de contrôle qu'il a conduites (contrôles annuels 2020 et 2021 ; contrôles aléatoires 2021 et 2022) l'autorisent à dire qu'est désormais révolu le temps des contrôles que sa prédécesseure avait pu, dans son rapport annuel 2020, qualifier de « chaotiques »¹. Après que Mme Roblot-Troizier avait noté que la seconde campagne de contrôle annuel avait été bien plus apaisée que la première², le Déontologue a pu constater que les campagnes de contrôle successives n'ont cessé de gagner en sérénité.

Sur le plan formel, procédural et méthodologique, le Déontologue note une nette amélioration de l'appropriation des exigences du contrôle des frais de mandat par les députés, leurs experts-comptables et leurs collaborateurs (lorsque ces derniers se voient confier des tâches en lien avec ce contrôle).

Sur le fond, l'assimilation, par les députés, des règles d'utilisation des frais de mandat lui semble également en progression constante.

Preuve en est qu'alors que le volume des dépenses contrôlées n'a cessé de croître entre 2018 et 2021 (91,18 % en 2018, 94,39 % en 2019, 95,86 % en 2020 et 96,49 % en 2021), le volume des dépenses rejetées – car jugées inéligibles à l'AFM – a, lui, reculé au gré des campagnes de contrôle (respectivement 3,06 %, 2,07 %, 2,77 % et 1,84 % du montant total de l'AFM déclarée en 2018, 2019, 2020 et 2021).

¹ A. Roblot-Troizier, Le temps de l'appropriation des réformes déontologiques à l'Assemblée nationale, *rapport d'activités 2020*, p. 108.

² Ibidem, p. 121.

Le Déontologue forme le vœu que cette dynamique de progrès continu se poursuive sous la XVI^e législature.

Pour ce qui est de l'utilisation faite par les députés de l'AFM qui leur est allouée, le Déontologue a pu noter, au gré des campagnes de contrôle, une tendance à l'augmentation de la part des dépenses de communication. Cela l'a conduit à attacher une importance particulière, dans le cadre de la campagne de contrôle portant sur l'exercice 2021, au caractère raisonnable de ces dépenses, particulièrement en année pré-électorale.

S'agissant des mésusages de l'AFM, le Déontologue note que, d'une campagne de contrôle annuel ou aléatoire à l'autre, les dépenses dépourvues de justificatif sont celles qui ont généré le plus de demandes de remboursement adressées aux députés.

À cet égard, il propose de réduire le plafond hebdomadaire des dépenses sans justificatif susceptibles d'être imputées sur l'AFM.

En effet, en application du sixième alinéa de l'article 3 de l'arrêté n° 12/XV, les députés peuvent imputer sur leur AFM des dépenses dépourvues de justificatif dans la limite d'un plafond de 150 € par semaine.

Cette règle a été globalement mal comprise par les députés sous la XV^e législature et, de son point de vue, il est souhaitable que, pour la XVI^e législature, les députés puissent mieux se l'approprier.

Il est incontestable que cette tolérance de 150 € par semaine de dépenses sans justificatif répond à une nécessité pratique. Les nombreux entretiens qu'a menés le Déontologue avec des députés à l'occasion du début de la XVI^e législature ont confirmé que les députés se trouvaient souvent confrontés, outre les cas de perte des justificatifs ou de défaillance d'une caisse automatique d'une station d'essence, à l'impossibilité de demander un reçu ou une facture, principalement quand ils participent dans leur circonscription à des manifestations diverses. Est souvent cité, à juste titre, l'exemple des fêtes de village ou de quartier où le député est amené à acheter des billets de tombola ou des petits objets artisanaux et à payer à la buvette des boissons ou des aliments au profit des personnes qui l'entourent. Plus anecdotique mais non moins réel est le cas du don lors d'une quête à l'occasion d'une cérémonie religieuse ou patriotique.

Pour autant, les sommes qui peuvent être ainsi dépensées librement sont importantes : en théorie 7 500 € par an (150 € x 52 semaines) par député soit 4,5 millions d'euros pour la totalité des 577 députés.

Le contrôle de ces sommes est limité d'une part au respect du plafond hebdomadaire, d'autre part à la fourniture de justifications. Il est demandé en effet au député d'indiquer la nature des dépenses (exemple : « achat de journaux, achats de boissons lors de plusieurs fêtes locales ») pour la semaine concernée mais pas le montant détaillé ni les circonstances précises.

Très régulièrement, cette situation est dénoncée comme une faille du dispositif de contrôle des frais de mandat par des observateurs extérieurs¹ voire par certains députés.

Or, il apparaît que, sur l'ensemble de la législature précédente, le montant moyen des dépenses sans justificatif imputées par les députés sur leur AFM est nettement inférieur à 150 € par semaine, se situant autour de 75 €.

Partant de ce constat, le Déontologue propose de réduire le plafond de la tolérance permettant d'imputer sur l'AFM des dépenses dépourvues de justificatif à 100 € par semaine calendaire².

III. LA CAMPAGNE DE DÉCLARATION ET DE REVERSEMENT DES SOLDES NON CONSOMMÉS D'AFM

Si, en matière de frais de mandat, l'activité du Déontologue a été particulièrement dense en 2022, c'est bien parce que figurait au programme de cette année, en plus des contrôles institués par l'article 3 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, le pilotage d'un exercice inédit tant par son objet que par son ampleur : la vérification des déclarations du solde non consommé de l'AFM perçue par les députés au cours de la XV^e législature et, le cas échéant, le reversement à l'Assemblée de ces soldes.

Au 31 décembre 2022, les députés sortants de la XV^e législature avaient, dans leur immense majorité, déclaré le solde non consommé de l'AFM qu'ils avaient perçue et avaient reversé le montant correspondant à la trésorerie de l'Assemblée nationale. Cependant, l'instruction de 90 dossiers environ n'avait pas pu être menée à son terme, pour des raisons qui seront développées plus loin.

De ce fait, les données chiffrées rendues publiques dans ce chapitre, sont par définition parcellaires et doivent être appréhendées avec toutes les précautions d'usage requises. Il ne convient donc pas, dans un sens ou dans un autre, d'accorder une importance excessive à ces chiffres, *a fortiori* tant que la « campagne des soldes » n'a pas été officiellement clôturée.

Les données chiffrées dont il sera fait ici état n'ont du reste pas vocation à incarner à elles seules la réalité d'une opération complexe à bien des égards, et dont la complexité serait par là-même évacuée. C'est pourquoi le Déontologue a souhaité

¹ L'association Anticor expert- préconise d'abaisser le plafond à 50 € par semaine.

² Il serait d'ailleurs utile de préciser au sixième alinéa de l'article 3 de l'arrêté n° 12/XV que la notion de « semaine » s'entend d'une semaine calendaire, débutant donc le lundi et s'achevant le dimanche. Cette précision avait été apportée par le précédent Collège des Questeurs, dans un courrier adressé à l'ensemble des députés le 24 juillet 2019. La Délégation du Bureau compétente, saisie à plusieurs reprises de contestations sur ce point, a toujours suivi la position des déontologues successifs, qui consiste à appliquer strictement ces règles et à demander le remboursement de tout dépassement du plafond de 150 € par semaine calendaire, sans retenir de moyenne annuelle ou mensuelle de dépenses sans justificatif.

illustrer son propos à partir de cas concrets qu'il a eu à connaître, que les dossiers des députés en question aient abouti ou pas à la délivrance d'un quitus de sa part avant le 31 décembre 2022. La non-délivrance d'un quitus à cette date ne saurait toutefois préjuger du traitement final réservé à ces dossiers par le Déontologue, en l'espèce son successeur.

A. LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE D'UN EXERCICE INÉDIT

En fin de législature ou en cas de fin de mandat en cours de législature, le député dispose d'un délai de quatre mois pour :

*- reverser au Trésorier de l'Assemblée nationale le solde non consommé de l'AFM ;
- transmettre au Déontologue le montant dudit solde et les relevés bancaires de son compte AFM entre le 1^{er} janvier de l'année de cessation de son mandat et la date de sa déclaration de solde.*

Dans le même délai de quatre mois, il peut régler au moyen de son AFM :

*- les dépenses éligibles rattachables directement à l'exercice du mandat dès lors qu'elles étaient déjà engagées à la date de cessation du mandat ;
- les frais résultant des délais prévus pour la résiliation des contrats de fourniture, de services, de louages mobiliers et immobiliers ;
- les taxes et impôts établis au nom de l'occupant au 1^{er} janvier de l'année considérée ;
- les frais de déménagement de la permanence et des effets et documents personnels déposés dans le bureau mis à la disposition du député dans l'enceinte des bâtiments de l'Assemblée nationale.*

Avec l'opération de déclaration et de reversement des soldes non consommés d'AFM, va s'achever un premier cycle complet d'application du volet « frais de mandat des parlementaires » de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Les actions mises en œuvre pour préparer l'exercice ont été engagées dès le début de l'année 2022 en vue de mieux asseoir ses fondements et principes (1) et ont abouti à la mise en place d'un mode opératoire à usage interne, afin d'harmoniser l'action des agents chargés du contrôle et de hiérarchiser leurs priorités (2).

1. Fondements et principes

L'obligation de déclaration et de reversement du solde non consommé de l'AFM perçue par les députés en fin de mandat est inscrite dans l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés, aux deux derniers alinéas de l'article 2. La déclaration du solde et son reversement doivent ainsi intervenir dans un délai de quatre mois suivant le terme de la législature ou,

en cas de cessation du mandat au cours de la législature, suivant la date de cessation du mandat.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, date à laquelle l'arrêté du Bureau n° 12/XV est entré en vigueur, ces dispositions ont été appliquées lorsque le mandat d'un député était suspendu, du fait de sa nomination au Gouvernement, ou définitivement interrompu, pour quelque cause que ce soit (démission, cessation du mandat d'un suppléant en cas de reprise du mandat parlementaire par un ancien membre du Gouvernement, prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement, proclamation par le Conseil constitutionnel de la déchéance du mandat).

Quatre-vingt-douze députés ont ainsi vu leur mandat s'interrompre avant le terme de la XV^e législature. Pour sept d'entre eux, la clôture du mandat est intervenue avant le 1^{er} janvier 2018 et les obligations de l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV n'étaient pas encore applicables. Les mêmes obligations ne pouvant non plus s'appliquer aux sept députés décédés en cours de mandat¹, ce sont donc soixante-dix-huit députés qui ont déclaré et, le cas échéant, reversé un solde d'AFM entre le 1^{er} janvier 2018 et le 21 juin 2022.

Lesdites opérations ont pris une dimension nouvelle dès lors qu'il s'agissait de diligenter leur mise en œuvre simultanée pour l'ensemble des députés sortants de la législature, à une échéance déterminée.

En prévision du terme de la législature, l'arrêté du Bureau n° 135/XV du 8 décembre 2021 est venu compléter ces dispositions :

– d'une part, en prévoyant une obligation de transmission, concomitamment à la déclaration du solde, des relevés bancaires du compte dédié à l'AFM édités entre le 1^{er} janvier 2022 et la date de déclaration du solde ;

– d'autre part, en instaurant un mécanisme de sanction en cas manquement aux formalités substantielles que constituent la déclaration et le reversement du solde.

Ces modifications ont été apportées aux deux derniers alinéas de l'article 2 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV afin de permettre l'application pleine et effective de l'obligation de déclaration et de reversement, soit un contrôle minimal de cohérence d'ensemble de la déclaration et du montant reversé².

L'intervention du Déontologue dans cette procédure ne fait pas pour autant de celle-ci un contrôle des frais de mandat au sens de l'article 3 de l'arrêté du Bureau

¹ Il faut souligner que les ayants droit d'un député décédé en cours de mandat ont néanmoins pu prendre l'initiative de reverser le solde de son compte dédié à l'AFM.

² Voir à ce sujet les développements consacrés à la révision du 8 décembre 2021 dans le précédent rapport public annuel (pp. 59 et s.).

n° 12/XV¹. Il s'agit davantage d'une opération de vérification qui doit permettre de détecter d'éventuelles incohérences ou anomalies. En aucun cas le Déontologue n'est en mesure de s'assurer de l'exactitude du solde de la législature car pour ce faire il devrait contrôler tous les députés chaque année

2. Présentation de la méthodologie mise en œuvre

Si la vérification des soldes d'AFM constitue une opération distincte d'un contrôle d'AFM, le Déontologue a néanmoins considéré qu'il devait continuer à veiller, lors de cet exercice, à la bonne application des règles relatives à l'utilisation de l'AFM. Dès lors, il ne s'est pas interdit de demander aux députés des éléments d'explication à partir du moment où l'examen de leurs relevés bancaires faisait naître un doute sérieux sur le caractère raisonnable de certaines dépenses, ou encore sur leur éligibilité à l'AFM.

a. Une vue d'ensemble pour détecter d'éventuelles anomalies

La vérification des soldes, autrement dénommée « contrôle de cohérence » doit s'entendre comme une vue d'ensemble sur la gestion globale de l'AFM lors des derniers mois de la législature et non comme un examen minutieux des dépenses poste par poste, qui se serait avéré impossible à réaliser sur le plan pratique.

Ayant reçu communication des relevés bancaires du début de l'année 2022 jusqu'à la date de déclaration du solde, le Déontologue a veillé prioritairement à ce qu'il n'y ait pas de « surconsommation » d'AFM à l'occasion des derniers mois du mandat, que le député soit réélu ou ne le soit pas. Des explications ont pu être demandées aux députés lorsque l'écart entre le solde bancaire de leur compte AFM au 31 décembre 2021 et le solde figurant sur le dernier relevé transmis était supérieur à un montant déterminé. Une surconsommation de l'AFM lors des derniers mois du mandat ne constituait du reste qu'un signal d'alerte invitant le vérificateur à prêter une attention plus soutenue au dossier de solde dans son ensemble.

L'expérience acquise lors des contrôles AFM menés en cours de législature a également été mise à profit et les contrôleurs de l'équipe du Déontologue ont été invités à traiter les dossiers en veillant à ce que les députés ne reproduisent pas, à l'occasion de la fin de la législature, des pratiques prohibées qui avaient pu être détectées lors du ou des contrôles dont ils avaient fait l'objet précédemment, telles que l'imputation à l'AFM de dépenses non éligibles², ou encore des retraits d'espèces d'un niveau excessif.

¹ Les seuls députés faisant l'objet, à l'occasion de la cessation de leur mandat, d'un contrôle au sens de l'article 3 de l'arrêté n° 12/XV sont ceux qui n'ont pas été précédemment contrôlés au cours de la législature.

² Lorsque de telles dépenses ont été détectées, il n'a été demandé aux députés de les réintégrer dans leur solde que lorsque cette réintégration avait des conséquences effectives sur le reversement dudit solde. Par exemple, il n'a pas été demandé de remboursement à un député dont le « solde AFM » était négatif à hauteur de 5 000 €, lorsque les dépenses inéligibles détectées sur son compte bancaire dédié à l'AFM s'élevaient à 1 500 €.

b. Le ciblage des dépenses de fin de mandat

Une attention particulière a également été portée aux dépenses débitées sur le compte AFM après le 21 juin 2022, afin de veiller au respect des dispositions du point C.8 de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV, qui définit de façon limitative les catégories de dépenses susceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat, lorsque le mandat a cessé¹.

Ces dispositions ne concernent pas que les députés non réélus, elles ont également toute leur importance pour les députés réélus, en raison du principe d'une non-fongibilité de l'AFM d'une législature à l'autre².

En tout état de cause, dès lors qu'ils n'étaient pas réélus, les députés ont dû veiller à encadrer strictement le périmètre des dépenses supportées par l'AFM et, lorsqu'ils étaient réélus, n'ont pas pu « liquider » le reliquat d'AFM qui leur restait de la XV^e législature en y imputant des dépenses qui, bien que courantes et éligibles, relevaient manifestement du mandat en cours à compter du 22 juin 2022.

c. La revente des biens acquis avec l'AFM, la restitution des cautions

Le troisième point d'importance des opérations de vérification de solde a porté sur le sort des biens financés avec l'AFM. Ces biens, exclusivement réservés à l'exercice du mandat, ne sauraient en effet contribuer à l'enrichissement personnel d'un député.

Il est vrai que le contrôle de l'évolution du patrimoine des députés relève, à titre principal, de la HATVP à laquelle les députés doivent, en application de l'article L.O. 135-1 du code électoral, transmettre une déclaration de situation patrimoniale en début et en fin de mandat. Toutefois, pour l'évaluation du patrimoine des députés sortants, la Haute Autorité se base sur une déclaration transmise, sauf en cas de dissolution, « sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration du mandat »³, soit pour le renouvellement général de 2022 entre le 21 novembre et le 21 décembre 2021.

Dans ces conditions, le Déontologue a estimé qu'il avait le devoir de veiller à ce que l'AFM ne soit pas, au cours du dernier semestre du mandat, détournée de sa finalité pour servir à l'enrichissement personnel d'un député.

Une note du Déontologue a été diffusée auprès des députés dès le mois de décembre 2021, qui comportait des recommandations détaillées s'agissant des équipements informatiques et téléphoniques ainsi que des véhicules qu'ils avaient

¹ Ces dépenses doivent relever de l'une des quatre catégories suivantes : dépenses éligibles engagées avant la fin du mandat, frais résultant des résiliations anticipées de contrats en cours, taxes et impôts afférents à la permanence parlementaire ou au pied-à-terre parisien, frais de déménagement des bureaux des députés.

² À cet égard, la rédaction des deux derniers alinéas de l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV est sans ambiguïté. C'est bien « au terme de la législature ou en cas de cessation de mandat au cours de celle-ci » que le solde doit être déclaré et son montant reversé.

³ La disposition figure au troisième alinéa du 1 de l'article L.O. 135-1 du code électoral.

pu acquérir. La même note rappelait les démarches à engager lors de la fin du mandat ainsi que les résiliations de contrats à prévoir, en particulier la résiliation des baux de location et la restitution des cautions versées, le cas échéant, lors de leur signature¹.

Afin d’asseoir cette démarche, le Déontologue a demandé aux députés en fin de mandat de lui renvoyer un questionnaire leur permettant de détailler la nature des divers reversements opérés sur leur compte bancaire dédié à l’AFM, en lien avec ce qui précède.

B. UN BILAN PROVISOIRE TRÈS SATISFAISANT

Le bilan provisoire de cette première campagne de cette première campagne de déclaration et de reversement des soldes d’AFM apparaît comme très satisfaisant. Les données brutes sont là pour attester que les députés ont, dans leur immense majorité, respecté la lettre et l’esprit de la réforme des frais de mandat mise en œuvre depuis 2017. Et s’il est vrai que l’opération a pris du temps et n’est pas encore achevée, que les délais initialement prévus pour la mener à bien ont été largement dépassés et que les mécanismes institués sont perfectibles, le Déontologue assume pleinement ce décalage de calendrier, nécessaire pour mener à bien cette procédure inédite de manière rigoureuse et en laissant la place à de nombreux échanges avec les députés concernés.

1. Les données brutes quantitatives de l’opération de collecte

Au 21 juin 2022, l’Assemblée nationale comprenait 566 députés sortants, parmi lesquels :

- 278 députés réélus pour la XVI^e législature (49 %) ;
- 170 députés se représentant et n’ayant pas été réélus (30 %) ;
- 118 députés n’ayant pas été candidats aux élections législatives (21 %).

Un courrier a été envoyé à chacun de ces députés par la Secrétaire générale de la Questure au cours du mois de juin, leur présentant les modalités de mise en œuvre de leurs obligations de fin de mandat relatives à l’AFM, avec échéance au 21 octobre 2022. Le courrier en question, pour les députés ne se représentant pas, de même que pour les députés se représentant mais n’ayant pas été réélus, comprenait également le questionnaire de fin de mandat évoqué précédemment.

¹ Les enjeux financiers sont d’importance si l’on considère la location des permanences parlementaires mais aussi celle des pied-à-terre parisiens. La même logique de restitution vaut pour une consignation faite en application de l’article 88 du code de procédure pénale, qu’un député non réélu aurait financée avec son AFM en se constituant partie civile à l’occasion d’un dépôt de plainte lié à l’exercice de son mandat.

a. La date-butoir du 21 octobre 2022

À la date limite prévue dans l'arrêté du Bureau n° 12/XV, **435 déclarations de solde** avaient été reçues, soit environ 77 % du nombre de déclarations attendues.

Parmi les 131 députés n'ayant pas adressé leur déclaration en temps voulu :

– la moitié environ ne s'était manifestée d'aucune manière auprès du Déontologue avant l'échéance ;

– l'autre moitié avait, d'une manière ou d'une autre, signalé un retard à prévoir dans l'accomplissement des formalités (parfois de l'ordre de quelques jours seulement) ou avait sollicité un délai pour divers motifs : questions pratiques, attente de remboursements préalables à la restitution, opérations bancaires en cours, dernières factures à payer, demande d'éclaircissements sur des points divers.

Une campagne de collecte accélérée et de régularisation des dossiers a été engagée afin de compléter les dossiers non exhaustifs, en prenant directement contact avec les députés ayant annoncé un retard, pour voir avec eux comment résoudre les problèmes qu'ils invoquaient pour justifier le retard. L'exercice étant inédit, une gestion « au cas par cas » a de ce fait été mise en place.

En ce qui concerne ceux n'ayant accompli aucune démarche à la date du 21 octobre 2022, dès le 27 octobre 2022, le Déontologue leur adressait un courrier les invitant, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 2 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés, à se mettre en conformité avec leurs obligations dans un délai d'un mois et leur rappelant que, passé ce délai, faute de réaction de leur part, le Déontologue pourrait saisir la Présidente de l'Assemblée nationale afin que le Bureau statue sur leur cas et puisse, le cas échéant, rendre public le manquement constaté de leur part.

b. Un mois plus tard...

À la date du 21 novembre 2022, **532 déclarations de solde** avaient été reçues, soit 94 % des déclarations attendues.

À la même date, **421 reversements de solde avaient été effectués** auprès de la trésorerie de l'Assemblée nationale : il convient de s'attarder un instant sur ce dernier chiffre pour l'expliquer. Le différentiel s'explique pour partie par le fait que 82 députés avaient alors déclaré un solde nul ou négatif¹ et n'avaient, par définition, pas de reversement à effectuer. En outre, quand bien même ils étaient supposés

¹ Déclarer un solde nul ou négatif revient à considérer que le député a consommé l'intégralité de l'avance de frais de mandat perçue au cours de la législature (solde nul), voire que les frais de mandat du député ont été plus importants que le montant de l'avance dont il a bénéficié. Cela ne signifie pas forcément que le compte bancaire du député présente un solde débiteur à la date du 21 octobre, notamment s'il doit encore régler certaines dépenses. En tout cas, c'est au député de financer avec ses deniers personnels le solde négatif de son AFM.

intervenir de façon concomitante, la déclaration de solde et le reversement ont en pratique souvent été disjoints.

Ainsi, à la date du 21 novembre 2022, 35 députés avaient-ils déclaré un solde non consommé d'AFM, soit un solde positif, mais n'avaient pas encore reversé le montant dudit solde à la trésorerie de l'Assemblée tandis que, à l'inverse, parmi les 34 députés n'ayant pas encore transmis leur déclaration au Déontologue, 7 avaient d'ores et déjà reversé un solde à la trésorerie.

Pour 241 de ces dossiers de solde, soit environ 43 % du nombre total de dossier à traiter, le Déontologue avait pu, à la date du 21 novembre 2022, adresser un quitus aux députés s'agissant de l'accomplissement de leurs obligations de fin de mandat au regard des deux derniers alinéas de l'article 2 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017.

Ce premier bilan a pu être présenté le 23 novembre par le Déontologue à la Commission de vérification et d'apurement des comptes de l'Assemblée nationale

2. Le bilan chiffré au 31 décembre 2022.

Un peu plus d'un mois plus tard, à la date de la fin du mandat du Déontologue, **le 31 décembre 2022**, la situation avait encore bien progressé puisque :

- **559 déclarations de solde (99 % du total) avaient été enregistrées ;**
- **432 quitus (76 % du total) avaient pu être délivrés ;**
- **11 députés n'avaient toujours pas effectué de reversement¹ ;**
- **2 signalements avaient été adressés à la Présidente de l'Assemblée² ;**
- **10 598 849 € avaient été reversés à la trésorerie de l'Assemblée.**

Inévitablement, c'est ce dernier chiffre qui attirera en premier lieu l'attention d'autant qu'il est nettement supérieur à celui de la restitution (obligatoire mais non contrôlée) du solde d'IRFM de XIV^e législature (2012-2017) d'un montant d'environ 3 millions d'euros.

D'aucuns en pourront en conclure que le niveau de l'AFM est excessif. D'autres le rapporteront au nombre de députés concernés (566) et pourront se dire

¹ Parmi ceux-ci, la situation est cependant fort variable. De même qu'un député peut avoir déclaré 40 000 € de solde sans avoir rien reversé à cette date, un autre député pouvait avoir reversé plus de 100 000 € sans avoir pour autant effectué les formalités substantielles d'accompagnement (transmission de la déclaration et des relevés bancaires). En tout état de cause, le Déontologue n'a pas constaté de situation caractérisée de rétention abusive de solde dû à l'Assemblée.

² Il s'agit des deux seuls dossiers pour lesquels, à la date du 31 décembre 2022, aucune des formalités prévues n'avait été effectuée. Les deux députés intéressés ont repris contact avec le secrétariat du Déontologue depuis lors.

qu'un reversement moyen de 18 725 €, soit l'équivalent d'un peu plus de trois mois d'AFM, pour des députés qui ont perçu en cinq ans 6 mois d'IRFM¹ et 54 mois d'AFM, traduit plutôt le fait que l'AFM est correctement dimensionnée.

D'emblée, la prudence s'impose face à toute interprétation hâtive qui pourrait être faite à partir de cette statistique, d'autant plus que la campagne de contrôle des soldes n'a pas encore été clôturée. Pour sa part, le Déontologue veut retenir que les députés, dans leur ensemble, ont respecté la règle instituée, dans la forme et sur le fond. C'est la preuve qu'un vrai changement a eu lieu et que la loi de 2017 a produit ses effets pour les frais de mandat.

Sans qu'il soit possible d'opérer, à ce stade, des calculs définitifs, le contrôle des frais de mandat tout au long de la législature et son intervention en fin de législature se trouvent de fait confortés, puisque l'on peut à bon droit considérer que les contrôles et les demandes de remboursement sur le compte AFM qu'ils ont occasionnés ont une part dans ce résultat, tout comme les versements consécutifs à la vente de biens acquis et à la restitution de cautions financés avec l'AFM².

S'il fallait enfin une seule raison pour demeurer prudent, on la trouverait dans la distribution des versements opérés. En effet, si le montant maximal reversé s'élève à 248 818 €, une centaine de députés a déclaré en revanche un solde négatif. Une fois mis de côté les soldes négatifs, la répartition des versements par décile est approximativement la suivante :

¹ L'AFM ayant succédé à l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) à compter de janvier 2018. Le reversement du solde d'AFM inclut le solde de l'IRFM perçue lors des 6 derniers mois de 2017. Les Questeurs avaient en effet décidé que les députés n'avaient pas à le restituer en 2018 et qu'il était fongible avec l'AFM. Les comptes de l'Assemblée pour 2022 devraient néanmoins faire apparaître de manière distincte la restitution de l'IRFM et celle de l'AFM.

² Sur la base des déclarations effectuées par les députés, il est probablement possible d'estimer le montant significatif de ces ventes et versements. Cela n'aura toutefois un sens que lorsque la campagne des soldes aura été définitivement achevée. Il reviendra au Déontologue, en l'espèce son successeur, de revenir sur ce point dans le rapport public de l'an prochain.

Distribution approximative des reversements effectifs par décile

| | |
|------------------------|-----------|
| 1 ^{er} décile | 1 200 € |
| 2 ^e décile | 3 000 € |
| 3 ^e décile | 5 000 € |
| 4 ^e décile | 8 000 € |
| 5 ^e décile | 11 000 € |
| 6 ^e décile | 17 000 € |
| 7 ^e décile | 23 000 € |
| 8 ^e décile | 30 000 € |
| 9 ^e décile | 50 000 € |
| 10 ^e décile | 248 818 € |

* La lecture du présent tableau s'entend ainsi : Pour 60 % des députés ayant reversé un solde, ce solde est inférieur à 17 000 €.

Les montants de reversement de soldes d'AFM présentent indiscutablement un caractère très hétérogène qui reflète la diversité des situations des 566 députés concernés.

3. Le compte à rebours impossible du 31 décembre

Le Déontologue aurait bien entendu souhaité que la totalité des dossiers de solde ait pu être traitée par son équipe avant la cessation de son mandat. Si cela n'a pas pu être le cas, les raisons du retard constaté ne sont pas univoques et il convient de s'y attarder un moment.

a. Une indulgence assumée

S'agissant du déploiement d'un dispositif inédit, le Déontologue a délibérément pris le parti de laisser du temps aux députés, en considérant qu'une rigueur inflexible serait contre-productive. En constatant, dans la semaine qui précédait la date-butoir du 21 octobre 2022, que les déclarations arrivaient en nombre et que les reversements suivaient, mais que des messages annonçant un retard pour diverses raisons lui parvenaient également, il a donné pour consigne à ses collaborateurs de faire preuve de pragmatisme.

Sans accorder officiellement de délai supplémentaire¹, le Déontologue a ainsi admis le principe d'une tolérance de quinze jours à un mois, dès lors que le retard pouvait se trouver justifié par :

¹ Hormis le délai de quatre mois à compter de la cessation du mandat et celui d'un mois faisant suite à une mise en demeure, l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV ne prévoit aucun délai particulier pour la procédure de contrôle de la remise de la déclaration et des relevés aussi bien que pour la procédure de contrôle du reversement du solde.

- des retards de remboursements divers devant être crédités sur le compte dédié à l’AFM avant déclaration et reversement du solde ;
- des problèmes familiaux ou de santé ;
- pour les députés réélus, des difficultés de trésorerie passagères, destinées à être résolues par le versement de l’AFM du mois d’octobre 2022¹.

Par ailleurs, il est apparu rapidement que certains députés prenaient contact avec le secrétariat du Déontologue et invoquaient une « négligence de bonne foi » dans l’accomplissement des obligations relatives à la fin du mandat. Ces cas ont pu être traités par un dialogue informel.

En revanche, les députés ne s’étant manifesté d’aucune manière auprès du Déontologue ont fait l’objet d’un courrier officiel de mise en demeure et, si une indulgence a pu être par la suite observée dans le traitement de leurs dossiers, celle-ci s’est déclinée selon les mêmes principes que ceux précédemment évoqués.

Pour une poignée de députés non réélus, il importe du reste de signaler qu’il a été extrêmement compliqué d’entrer en contact avec eux, pour des raisons d’ordre personnel. Soucieux que la même règle s’applique à tous, le Déontologue est aussi conscient du fait que le mandat parlementaire, notamment lorsqu’il s’achève à la suite d’une défaite électorale, peut s’avérer d’une particulière dureté et qu’il convient alors de faire preuve à l’égard des intéressés de certaine compréhension sans laxisme ou complaisance.

Tout au plus est-il permis de constater, à ce stade, que les cas concrets qu’il a fallu dénouer attestent que le parcours de fin de mandat est manifestement insuffisamment balisé, au regard des obligations qui incombent aux députés depuis la réforme de 2017.

b. ... qui a permis de débloquer des situations parfois kafkaïennes...

La principale justification des députés pour invoquer un retard dans la remise de leur déclaration de solde s’appuyait sur les retards de paiement de dépenses avancées avec l’AFM mais devant être remboursées par les services gestionnaires de l’Assemblée.

Aux députés qui faisaient valoir de tels arguments, il a tout de même été rappelé que la règle prévoyait qu’ils transmettent leurs factures de la XV^e législature aux services gestionnaires avant le 21 août 2022. Pour les députés qui déclaraient un solde positif, il n’était du reste pas indispensable qu’ils formulent une demande de remboursement à l’Assemblée, lequel remboursement devait ensuite être retourné à l’institution. Restait le cas des députés déclarant un solde négatif, qui furent invités à se rapprocher des services gestionnaires afin régulariser leur situation. Les services de l’Assemblée ont ainsi accompli en peu de temps, et avec

¹ Lequel versement est précisément intervenu le 26 octobre 2022.

efficacité, une tâche importante qu'il faut saluer, tout en constatant les inévitables goulets d'étranglement occasionnés par des demandes parfois fort tardives.

Ce faisant, les situations plus ou moins kafkaïennes qui sont apparues pouvaient également relever de facteurs extérieurs. Citons-en quelques-unes :

– réception fort tardive des avis d'imposition devant être acquittés pour la permanence ou le pied-à-terre parisien, intervenant après la déclaration et le reversement d'un solde parfois substantiel : il aurait été injuste de pénaliser l'intéressé qui, certes, aurait dû provisionner les sommes concernées ;

– factures d'expertise-comptable reçues également de façon tardive : la même logique s'imposait et, quand bien même certains experts-comptables avaient parfaitement intégré la logique du provisionnement, on peut à bon droit s'étonner que d'autres, alors même qu'ils assistaient leurs clients pour le calcul du solde que ceux-ci devaient restituer, n'y aient pas intégré leurs propres factures ;

– impossibilité d'imputer sur l'AFM des indemnités kilométriques au titre de 2022, dès lors que les barèmes fiscaux adaptés n'étaient pas encore disponibles¹ ;

– et, plus généralement, réception de factures diverses et variées dont les députés n'avaient pas anticipé le provisionnement.

c. ... au prix d'une flottaison des soldes

Il s'est donc avéré nécessaire d'adopter une ligne de conduite afin de répondre aux députés signalant des échéances futures, à intégrer dans le calcul de leur solde.

Lorsque ceux-ci étaient en mesure d'anticiper lesdites échéances au prix d'une transmission de la déclaration et d'un reversement différés, il a pu leur être conseillé de prendre le temps nécessaire afin de stabiliser leurs comptes.

La situation était plus compliquée dès lors que les députés avaient déjà déclaré et reversé un solde. Comme indiqué ci-dessus s'agissant des avis d'imposition, il ne s'agissait pas de pénaliser des députés qui avaient reversé un solde substantiel, mais il s'agissait encore moins de pénaliser un député ayant parfaitement respecté les délais qui lui étaient impartis.

C'est ainsi que, face aux demandes a été actée, dès le mois de novembre, la possibilité de rectifier les soldes déclarés.

¹ L'arrêté applicable à compter de 2022, fixant le barème forfaitaire permettant l'évaluation des frais de déplacement relatifs à l'utilisation d'un véhicule par les bénéficiaires de traitements et salaires optant pour le régime des frais réels déductibles, a été publié le 27 mars 2023 seulement. Certes, les députés avaient la possibilité de se reporter au précédent barème, publié en février 2022, si ce n'est que ce dernier ne tenait pas définition par compte de la forte augmentation du prix des carburants observée au cours des derniers mois.

Cette pratique des « soldes flottants » n'est assurément pas satisfaisante et il conviendrait pour l'avenir d'en réduire la portée autant que possible. Pour autant, s'agissant de l'exercice des soldes de 2022, le Déontologue l'assume parfaitement car il considère qu'elle a puissamment contribué à l'adhésion des députés au dispositif d'ensemble, et partant à sa pérennisation.

C. QUELQUES PISTES D'AMELIORATION DU DISPOSITIF

L'expérience que le Déontologue tire de cette première campagne de soldes, au goût d'inachevé pour ce qui le concerne, l'amène à formuler plusieurs propositions de nature à consolider l'ensemble du dispositif. Ces propositions ne remettent aucunement en cause les fondations d'un dispositif qui s'est avéré globalement performant mais visent surtout à faire en sorte que, pour l'avenir, les formalités à accomplir et leur vérification puissent être effectuées dans le délai de six mois courant à compter de la fin d'une législature, au terme duquel cesse le mandat du Déontologue. Il n'est en effet pas déraisonnable de considérer qu'à l'avenir, tout puisse être réglé dans les six mois suivant le renouvellement général, dès lors que les leçons sont tirées de l'expérience présente.

1. Véhicules, cautions, matériels informatiques : systématiser la revente ou la restitution en fin de mandat

a. *La nécessité d'instituer une obligation de revente des « véhicules AFM »*

L'achat ou la location d'un véhicule avec option d'achat au moyen de l'AFM constitue assurément un poste important de dépense liée à l'exercice du mandat. Or, il n'y a pas de texte prévoyant de manière explicite qu'au terme de son mandat, un député non réélu ne peut conserver un véhicule acquis de la sorte.

Cette interdiction se déduit de l'article 1^{er} du code de déontologie des députés, qui dispose que « *les députés doivent agir dans le seul intérêt de la Nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches.* »

Elle résulte également du A de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV qui dispose que « *la prise en charge des frais de mandat par l'Assemblée nationale ne peut en aucun cas poursuivre pour objectif l'augmentation du patrimoine personnel du député, de ses proches ou de ses collaborateurs.* »

Par ailleurs, le d du B de l'article premier du même arrêté pose le principe d'une interdiction de certaines dépenses « *pouvant avoir pour effet l'augmentation du patrimoine personnel du député, de ses proches ou de ses collaborateurs* », et notamment, parmi ces dépenses, de l'achat d'un véhicule « *dans l'année précédant la date fixée pour le terme de la législature.* »

Le Déontologue considère que cette dernière disposition doit être revue car elle ne remplit pas pleinement l'objectif qu'elle poursuit. Un véhicule acheté neuf au cours du mandat, avant la dernière année, peut en effet avoir encore une valeur substantielle à l'issue du mandat. De surcroît, l'interdiction prévue ne vaut que lorsque la date fixée pour le terme de la législature est effectivement la date à laquelle la législature se termine. Autant dire qu'une dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République, en application de l'article 12 de la Constitution, la rendrait totalement inopérante.

Sur la base de ces textes, le Déontologue a fortement conseillé aux députés non réélus de revendre tout véhicule acquis avec l'AFM lorsque leur mandat cesserait. Il ne peut que se féliciter de l'écho rencontré par ce conseil qui visait à protéger les députés de tout soupçon d'enrichissement personnel.

Sur les 288 députés non réélus, 86 ont déclaré avoir racheté sur leurs deniers propres ou revendu un véhicule acquis avec l'AFM, et dans tous les cas, ont abondé leur compte AFM du produit de la revente ou du rachat avant reversement du solde de leur AFM. La tendance observée est d'autant plus louable qu'il n'y avait aucune obligation précise en la matière. Un député réélu a même pris l'initiative de déclarer et reverser, avec son solde de la XV^e législature, le produit d'une revente de véhicule, alors qu'il aurait pu simplement abonder son compte AFM du montant équivalent et que le Déontologue, en l'espèce son successeur, n'aurait rien trouvé à y redire *a priori*.

Quelques députés ont également pu exprimer des réticences lorsqu'ils ont été interrogés sur la façon dont ils entendaient tenir compte, dans le calcul de leur solde, d'un véhicule qu'ils voulaient conserver à l'issue de leur mandat. Ces réticences ont, dans la plupart des cas, été surmontées lorsque le Déontologue a expliqué à ces députés que, faute de reversement raisonnable, de nature à lever tout doute sur un éventuel enrichissement personnel, il refuserait d'attester qu'ils s'étaient acquittés de leurs obligations de fin de mandat au regard de l'arrêté du Bureau n° 12/XV.

Il convient, encore une fois, de souligner que les nombreux députés qui se sont pliés à la règle de conduite préconisée par le Déontologue l'ont fait alors que ce dernier n'avait pas le pouvoir de leur imposer de suivre ladite règle.

b. Les enseignements tirés des déclarations de solde pour servir à l'établissement de nouvelles règles concernant les « véhicules AFM »

Bien que la plupart des députés non réélus se soient pliés à la règle de conduite préconisée par le Déontologue, il faut désormais envisager sérieusement l'inscription de cette règle de revente ou de rachat systématique d'un véhicule acquis avec l'AFM dans l'arrêté du Bureau n° 12/XV. L'inscription d'une telle règle n'est du reste pas incompatible avec le maintien de celle consistant à interdire l'achat d'un véhicule ou la levée d'une option d'achat avec l'AFM dans la dernière année, moyennant des adaptations pour articuler les deux dispositifs.

Si une telle modification de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés devait être faite, il conviendrait d'en tirer toutes les conséquences, s'agissant notamment des obligations déclaratives de fin de mandat et fixer les modalités de la revente : date à laquelle le prix doit être arrêté, modalités d'estimation du véhicule, déductions admissibles dans certains cas pour tenir compte de l'état du véhicule et des conditions dans lesquelles il a été financé.

Il pourrait aussi être envisagé, comme pour les permanences parlementaires lorsqu'il a été interdit aux députés de s'en porter acquéreur, une interdiction complète d'achat et une obligation de recourir à une location avec option d'achat ou de préférence une location de longue durée (sans option d'achat).

La généralisation de la location avec option d'achat (LOA) nécessite au minimum des clarifications afin de lever toute ambiguïté. Elle se situe en effet, comme le terme l'indique, à mi-chemin entre la location et l'achat. Si devait être actée une obligation de revente d'un véhicule acquis avec l'AFM, une adaptation serait nécessaire concernant la LOA sur le plan déclaratif, afin de pouvoir s'assurer qu'au moment de la levée de l'option avec les deniers personnels, si levée d'option il y a, la valeur vénale du véhicule n'excède pas le montant de l'option.

Il conviendrait également de se pencher sur la question des modalités de paiement de la location de véhicules. Les contrats de LOA, voire de location de longue durée (LDD) peuvent ainsi prévoir un versement substantiel en début de contrat, puis des mensualités allégées. Or, en l'état, il n'est pas interdit à un député, dans la dernière année de son mandat, de prendre un véhicule en LOA tant qu'il ne lève pas l'option d'achat. Mais si cela lui permet de financer avec l'AFM une première mensualité substantielle réduisant ensuite significativement le montant de celles qu'il aura à acquitter, s'il n'est pas réélu, sur ses deniers personnels, l'esprit de la réglementation existante se trouve clairement détourné.

Il faut aussi que les modalités de gestion du véhicule sur plusieurs mandats soient bien claires pour les députés réélus. La règle générale est que le député réélu peut conserver le véhicule acquis ou loué sous la précédente législature mais que toutes les dépenses afférentes à ce véhicule sont financées exclusivement par l'AFM de la nouvelle législature dès le début de celle-ci (22 juin 2022 pour la XVI^e).

Le Déontologue a été confronté au cas d'un député réélu qui a déclaré et reversé un solde très substantiel mais qui, de parfaite bonne foi, avait acquis, pour la XVI^e législature, un véhicule avec l'AFM de la XV^e législature en déduisant le montant de cet achat, effectué entre le 22 juin et le 21 octobre 2022, du solde déclaré et reversé. Il a fallu expliquer à l'intéressé qu'une telle opération n'était pas possible et que le montant de l'achat devait bien être reversé en complément du solde déjà restitué, ce dont il a convenu. La détection de cette anomalie n'aurait pas été possible si le Déontologue n'avait pas disposé des relevés bancaires de l'année 2022 et aurait pu passer ensuite inaperçue lors des contrôles de la XVI^e législature. Les dispositions prévues pour la revente obligatoire en fin de mandat devraient ainsi

logiquement être accompagnées de dispositions prévoyant, pour les députés réélus, une déclaration des véhicules acquis lors du précédent mandat.

Inversement, s'est présenté le cas d'un député qui a souhaité imputer sur l'AFM de la législature finissante, après le 21 juin, des frais substantiels de reprise d'un véhicule faisant l'objet d'un contrat de location non mené à terme. Cette opération n'a pas été jugée acceptable, le solde d'une législature ne pouvant pas servir à liquider des dépenses engagées postérieurement à son terme.

c. Les autres biens financés avec l'AFM

D'autres biens financés avec l'AFM ou d'autres enveloppes de crédit pourraient à l'avenir faire l'objet d'un traitement similaire à celui envisagé pour les véhicules. Le Déontologue pense notamment aux équipements téléphoniques et informatiques. Même si le contrôle des frais engagés par les députés pour l'acquisition d'un tel matériel relève à titre principal de la compétence du service gestionnaire compétent de l'Assemblée, dès lors que ces frais sont imputables sur la dotation matérielle du député (DMD) et font l'objet d'un remboursement sur présentation de justificatifs, leur conservation en fin de mandat pose également problème sur le plan déontologique.

C'est pourquoi, dans sa note de décembre 2021, le Déontologue a consacré des développements au sort de ces équipements, afin de poser les principes qui devraient régir le sort qui leur est réservé en fin de mandat.

Si les équipements informatiques et téléphoniques financés au moyen de la dotation matérielle des députés (DMD) n'ont pas à être restitués et restent en possession des députés à l'issue de leur mandat, le Déontologue leur a toutefois conseillé, afin de prévenir tout enrichissement personnel, de vendre ou de racheter avec leurs deniers propres les équipements en question, la revente ou le rachat devant se faire à un prix le plus proche possible de celui du marché. Pour l'évaluation, le député était invité à se référer à des commerces spécialisés dans la revente ou à des sites internet permettant d'obtenir une estimation pour des équipements de seconde main.

Le Déontologue recommandait fortement aux députés de suivre cette procédure pour l'ensemble de leurs équipements informatiques et téléphoniques, en particulier pour les biens dont la valeur résiduelle était supérieure à 300 €. S'il le souhaitait, le député pouvait également faire don des équipements en question à une association ou à un service public de son choix, en veillant néanmoins à ce que ce don ne puisse paraître comme ayant pour objet de favoriser ses intérêts personnels.

Le résultat de ces préconisations a été moins marquant que pour les véhicules compte tenu des montants en jeu mais il n'y a pas de raison, à terme, que la même logique ne s'applique pas à ce type de biens, *a fortiori* lorsqu'ils ont été acquis dans les tout derniers mois du mandat et que le texte de l'arrêté ne prévoit pas aussi leur revente.

2. Adapter les procédures à la marge pour les rendre plus efficaces

Le Déontologue entrevoit deux pistes de réflexion en vue d'une amélioration possible des modalités de mise en œuvre des dispositions de l'arrêté du Bureau n° 12/XV relatives à la déclaration et au reversement des soldes d'AFM, sur le plan strictement procédural : la première concerne la gestion des délais, en particulier la possibilité d'accorder des délais supplémentaires ; la seconde concerne les cas dans lesquels un désaccord entre le Déontologue et le député empêche le premier de donner quitus au second.

a. Mieux articuler les délais impartis pour accomplir les obligations

Hormis le délai de quatre mois à compter de la cessation du mandat et celui d'un mois faisant suite à une mise en demeure, l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV ne prévoit aucun autre délai procédural pour le contrôle de la remise de la déclaration du solde et des relevés bancaires aussi bien que pour celui du reversement du solde.

Prévoir une date officielle pour le début de la « campagne des soldes »

Sur le papier, les députés avaient la possibilité de déclarer et de reverser leur solde d'AFM non consommée perçue sous la XV^e législature dès le 22 juin 2022. Six députés ont du reste daté leur déclaration de solde du 21 juin 2022, treize autres ont déclaré un solde entre les 22 et 30 juin 2022, treize ont encore effectué la même démarche en juillet et dix-neuf en août. Sur ces 51 dossiers, il est intéressant de noter que 23 n'avaient pas abouti, au 31 décembre 2022, à la délivrance d'un quitus. Il a fallu réviser le montant de certains soldes à la demande des députés, pour tenir compte de factures non prises en compte, et les reversements sont en général intervenus plus tardivement. Où l'on retrouve la problématique récurrente des « soldes flottants ».

L'expérience montrant donc qu'un dossier de solde transmis prématurément appelle souvent des rectifications ultérieures, sans compter les versements complémentaires ou les demandes de remboursements qui en résultent, il faudrait peut-être instituer une date-planche avant laquelle aucune déclaration de solde ne peut être effectuée.

Accessoirement, on pourrait également prévoir un léger décalage entre la date-butoir prévue pour la transmission de la déclaration de solde et la date-butoir prévue pour le reversement, qui permettrait d'ajuster le montant du second aux éventuelles rectifications opérées sur la première.

Instituer un délai intermédiaire pour compléter les dossiers

En pratique, les dossiers de solde ont souvent été reçus sous une forme incomplète et, s'il avait fallu mettre en demeure tout député n'ayant pas remis un dossier complet à la date du 21 octobre¹, le nombre de mises en demeure envoyées

¹ A cette date, 392 dossiers complets avaient été reçus.

dès la fin du mois d'octobre aurait fortement augmenté, alors même, comme il a été vu précédemment, que l'incomplétude des dossiers était souvent indépendante de la volonté des députés¹.

Ne faudrait-il donc pas également prévoir une disposition pour les dossiers incomplets qui ne prenne pas la forme un peu rude d'une mise en demeure, mais qui puisse constituer toutefois un acte procédural opposable par la suite, au cas où le traitement du dossier viendrait à se compliquer ? Il pourrait ainsi être envisagé d'instituer un délai de quinze jours ou trois semaines pour répondre à toute demande émanant du Déontologue postérieurement à la date-butoir de déclaration des soldes et visant à compléter le dossier d'un député.

Prévoir la possibilité d'accorder des délais gracieux ?

La pratique ayant montré que des cas complexes parvenaient à se débloquer dès lors qu'ils faisaient l'objet d'un suivi soutenu, il n'est pas certain qu'il soit souhaitable de faire en sorte que le droit s'aligne sur la pratique, lorsqu'un député demande à disposer d'un délai supplémentaire pour accomplir les formalités qui lui incombent. Cela pourrait même être contre-productif et amener des députés à demander systématiquement un délai supplémentaire alors que leur retard tient simplement à une forme d'imprévoyance.

Lors de l'exercice 2022, la question s'est surtout posée pour les versements de solde, en particulier lorsque les députés concernés avaient fait l'objet d'un contrôle de l'utilisation de leur AFM au titre de l'année 2021. Le calendrier de la vague de contrôle AFM 2021 a en effet abouti à un envoi des conclusions définitives autour du 20 septembre 2022, soit un mois avant le versement du solde de la législature. Lorsque les conclusions définitives contenaient une demande de remboursement du fait de dépenses non éligibles, il a été indiqué aux députés concernés que ce remboursement devait être effectué en même temps que le versement du solde. Certains députés, lorsque la demande de remboursement était substantielle, ont été financièrement pris de court et ont demandé à ce que le versement global auquel ils étaient tenus, sans l'avoir anticipé, fasse l'objet d'un échancier, avec plan d'étalement de la dette. Ni le Déontologue ni la Trésorière de l'Assemblée n'ayant le pouvoir d'accorder de tels échanciers, ils ont pris acte des demandes dès lors qu'elles s'inscrivaient dans un délai raisonnable et qu'elles étaient suivies d'effet. Le Déontologue a délivré, *de facto*, des quitus partiels rappelant la créance restante, et a transmis les dossiers à la Trésorière.

¹ À titre d'illustration, il a été demandé aux députés de transmettre les relevés bancaires de leur compte AFM jusqu'à la date de leur déclaration de solde, alors même que certains établissements bancaires n'étaient pas en mesure de leur fournir, à cette date, l'édition desdits relevés.

b. Quid en cas de désaccord insurmontable sur la déclaration et le reversement du solde entre le Déontologue et un député ?

L'article 2 de l'arrêté du Bureau n°XV-12 dispose que le député n'ayant pas satisfait à son obligation de reversement de solde non consommé de l'avance relève de la procédure prévue par l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale : si le député ne suit pas les recommandations du Déontologue relatives au montant du solde déclaré, celui-ci saisit le Président de l'Assemblée nationale qui saisit le Bureau afin que ce dernier statue.

Cette procédure est adaptée au cas d'un député réélu qui reste sous la pleine juridiction du Bureau et peut se voir infliger une sanction disciplinaire rendue publique. Elle l'est moins pour un député non réélu qui échappe à ce type de sanction. C'est pourquoi l'arrêté prévoit depuis décembre 2021 que le Bureau peut rendre public le manquement, clouant ainsi au pilori l'ancien député.

Cette sanction purement morale pourrait apparaître comme insuffisante dans des cas graves. C'est pourquoi le Déontologue s'était réservé la possibilité de faire un signalement au procureur de la République s'il avait été confronté à une situation patente de sous-déclaration de solde constituant un détournement de fonds publics.

Au terme de l'année 2022, le nombre de cas insurmontables est demeuré très faible et aucun n'a appelé le Déontologue à prendre l'initiative d'une procédure disciplinaire ou judiciaire. Un député réélu a, certes, refusé de rembourser une partie des sommes dues au titre du contrôle de l'utilisation de l'AFM qu'il a perçue au cours de l'année 2021 et d'ajouter ce remboursement à son reversement de solde. Un autre député, non réélu pour sa part, a conservé par devers lui une partie de son solde dont il estimait avoir besoin pour financer une procédure d'appel dans le cadre d'un contentieux prudhommal. Le Déontologue lui a indiqué qu'il ne pouvait agir de la sorte. Si le montant n'était pas finalement restitué, ce manquement appellerait certainement une action.

c. Tirer des conséquences pratiques du principe de non-fongibilité de l'AFM sur plusieurs législatures

L'action du Déontologue et de son équipe à l'occasion de la vérification des soldes d'AFM des députés réélus a, pour une large part, consisté à assurer le respect du principe de non-fongibilité de l'AFM d'une législature à l'autre, le non-respect de ce principe rendant inopérant, pour tout député réélu, l'obligation de reversement du solde de l'AFM non-consommé.

Ce fut le cas lorsqu'il s'est agi de rappeler à plusieurs députés que l'AFM perçue au titre du mois de juin 2022, quand bien elle était perçue à une date postérieure au 21 juin, devait être imputée sur leurs comptes de la XV^e législature à hauteur de 21/30^e.

Ce fut encore le cas lorsque le Déontologue a insisté sur le fait que les frais afférents à un changement de véhicule ou à un changement de permanence parlementaire, dès lors qu'ils étaient engagés après le 21 juin, devaient être imputés sur leurs comptes de la XVI^e législature.

Afin d'éviter les quiproquos en la matière, il pourrait être imposé aux députés réélus d'ouvrir, en début de législature, un compte bancaire distinct pour percevoir l'AFM de cette nouvelle législature.

En application de l'article 2 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV, l'AFM est « versée sur un compte bancaire ou postal spécifique, distinct de ceux sur lesquels sont versés l'indemnité parlementaire et, le cas échéant, le crédit pour la rémunération des collaborateurs. » Le Déontologue propose d'aller plus loin et d'envisager sérieusement l'institution d'une obligation de séparation stricte, non seulement sur le plan comptable – c'est déjà le cas – mais également sur le plan bancaire de l'AFM versée à un même député au cours de deux législatures successives. L'instruction des dossiers de solde se trouverait ainsi grandement facilitée et accélérée, tout en permettant aux députés concernés et à leurs comptables de procéder en temps réel à une identification claire des dépenses postérieures à la fin de la législature X qu'ils souhaitent effectivement imputer sur l'AFM de ladite législature, et non sur celle de la législature Y.

Cette disposition permettrait également d'ancrer davantage le principe de non-fongibilité de l'AFM. En l'état, le député qui conserve le même compte au cours des législatures X et Y, et dont le compte AFM présente un solde débiteur au terme de la législature X, va percevoir l'AFM de la législature Y sur ledit compte, lequel versement contribue à combler son déficit.

Dès lors que les députés n'ont pas l'obligation de combler leur solde bancaire débiteur avant que puisse leur être versée l'AFM de la législature commençante, il existe *de facto* un report de dette potentiel d'une législature à l'autre.

L'inégalité de traitement vis-à-vis des députés sortants non réélus est certaine : contrairement à ceux-ci, les députés réélus peuvent ainsi éponger leur dette avec de l'argent versée par l'Assemblée. Et s'ils épongent leur dette avec leurs deniers propres tout en conservant le même compte, ils ont la possibilité de se rembourser ultérieurement, en arguant du fait qu'ils se sont fait à eux-mêmes une avance personnelle.

À cet égard, le Déontologue tient à citer les préconisations du *Guide relatif aux frais de mandat des députés* :

Le compte bancaire dédié à l'AFM est unique et indépendant des autres comptes du député.

Les virements entre le compte personnel et le compte d'avance de frais de mandat (AFM) sont proscrits, dans un sens ou dans l'autre.

Le compte AFM doit rester le seul vecteur financier des dépenses liées aux frais de mandat. Le Déontologue recommande très fortement aux députés de n'utiliser le compte bancaire dédié à l'AFM que pour la seule gestion de ses frais de mandat. Un député qui souhaite régler des frais de mandat avec ses fonds personnels doit le faire à partir de comptes bancaires autres que son compte AFM. Les mécanismes d'avance sont proscrits.

Dans certains cas très limités et après une évaluation approfondie du cas d'espèce, le Déontologue peut tolérer trois exceptions à cette règle :

- au début de la législature pour faire face aux premières dépenses directement liées à l'exercice du mandat,
- à l'occasion de l'usage mixte d'un véhicule ou d'un bâtiment,
- dans le cas où il est nécessaire d'opérer une rectification à la suite de l'utilisation par erreur d'un compte à la place d'un autre.

Dans tous les cas, il est recommandé de saisir le Déontologue le plus en amont possible dès qu'une question se pose sur des mouvements bancaires pouvant soulever une difficulté déontologique

Le respect de ces préconisations est aujourd'hui mal assuré.

Dans le cadre de la vérification des soldes d'AFM, des députés ont ainsi pu demander, alors que l'instruction de leurs dossiers était déjà bien engagée, le remboursement à leur profit d'avances personnelles auxquelles ils avaient procédé sur leurs comptes AFM parfois plusieurs années en amont.

Le Déontologue est fortement défavorable à cette pratique dès lors qu'elle a pour résultat de diluer l'AFM et de rendre difficilement traçable l'évolution de son solde. Des solutions existent pour améliorer la situation existante :

– rendre obligatoire la déclaration préalable de tout versement sur le compte AFM d'une avance personnelle, ou encore de revenus personnels ;

– interdire tout reversement du compte bancaire dédié à l'AFM vers le compte qui a versé l'avance, au-delà d'un délai de trois mois ;

– considérer que toute somme, n'émanant pas d'un compte personnel du député lui-même, créditée sur le compte AFM et n'ayant pas été remboursée dans le même délai de trois mois est un don, au sens du 1° de l'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée et de l'article 7 du code de déontologie des députés, et que ce don doit faire par conséquent l'objet d'une déclaration obligatoire au déontologue.

Une fois ces garanties posées, viendra le temps de réfléchir au statut du compte bancaire dédié à l'AFM, et sa transformation en compte professionnel assorti de certaines garanties. Lors d'une opération de fin de mandat d'un député, il est en effet apparu que celui-ci avait été saisi d'une somme sur son compte AFM dans le cadre d'un contentieux d'ordre privé et qu'il n'avait donc pu restituer cette

somme. L'insaisissabilité du compte AFM quoique décrétée par l'Assemblée dans son Règlement budgétaire, comptable et financier peut être mise en échec par un tribunal.

d. Mettre en place un véritable parcours balisé de fin de mandat

Au 31 décembre 2022, 90 dossiers de solde étaient encore à l'instruction et n'avaient pas fait l'objet d'échanges sur le fond avec les députés concernés. Pour certains de ces dossiers, cela tient au fait qu'ils étaient parvenus tardivement sous leur forme complète entre les mains de l'équipe du Déontologue, mais il faut bien reconnaître également que cette équipe n'aurait pas forcément eu le temps de les traiter plus tôt.

Les ultimes suggestions ci-après visent à éviter ce double écueil. Beaucoup a été fait par les services de l'Assemblée pour faciliter l'accomplissement par les députés de leurs obligations de fin de législature, qu'ils aient été réélus ou pas. Force est cependant de constater que personne, ni les services, ni le Déontologue, ni les députés eux-mêmes, n'avait totalement mesuré les implications complètes de la réforme de 2017 en fin de législature.

Pour exprimer les choses de façon concrète, une fin de mandat se prépare en amont. Non pas que les procédures à diligenter soient toutes complexes, mais l'expérience montre qu'un élément de blocage suffit à gripper l'ensemble du dispositif. L'expérience montre également que les députés, dans les derniers mois de leur mandat, surtout lorsqu'ils se représentent, ce qui était le cas de 79 % d'entre eux en 2022, sont accaparés par d'autres sujets de préoccupation immédiate, avant même que la campagne officielle des élections législatives ait démarré.

C'est pourquoi il semble nécessaire que les services de l'Assemblée, en lien avec le Déontologue et ses équipes, balisent de concert un véritable parcours de fin de mandat que pourront emprunter les députés de façon sécurisée.

Résiliations de contrats à prévoir¹, provisions à effectuer avant restitution du solde, modalités relatives au règlement de certaines dettes, circularisation des dettes auprès des fournisseurs afin d'éviter les mauvaises surprises sur le plan financier une fois le solde reversé, délais intermédiaires à respecter pour ne pas prendre de retard, alertes concernant les délais de revente de véhicule ou de tout autre matériel... une réelle marge existe pour fluidifier certaines tâches, à la condition que les députés soient sensibilisés en amont sur le calendrier à tenir et sur le respect des délais intermédiaires que ce respect implique.

¹ En particulier pour les baux. A ce sujet, il ne serait du reste pas inutile d'inscrire dans l'arrêté n° 12/XV des obligations s'agissant des délais dans lesquels les diverses résiliations liées à ce poste doivent intervenir.

IV. LA LIBRE RECONVERSION DES DÉPUTÉS NON RÉÉLUS

À plusieurs reprises, le Déontologue a, à l'approche de la fin de la XV^e législature, été sollicité par des députés au sujet du cadre juridique de leur reconversion (A) et des modalités de prise en charge des frais liés à cette dernière (B).

A. LA LIBRE RECONVERSION PROFESSIONNELLE DES DÉPUTÉS FRANÇAIS

Le Déontologue a rappelé aux députés qui l'interrogeaient qu'aucune disposition légale ne limite en France les possibilités de reconversion des députés à l'issue de leur mandat parlementaire (1), contrairement à certains dispositifs existants à l'étranger (2).

1. L'absence de règles limitant les possibilités de reconversion professionnelle des députés français après la fin de leur mandat parlementaire

L'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires donne compétence à l'Assemblée nationale pour déterminer les règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels peuvent se trouver les députés en fonction. Aucune disposition de cette ordonnance ne prévoit de restriction à l'exercice d'activités par les anciens députés dans un but de prévention des conflits d'intérêts.

Par ailleurs, l'article 23 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit que « *la Haute Autorité [pour la transparence de la vie publique] se prononce sur la compatibilité de l'exercice d'une activité libérale ou d'une activité rémunérée au sein d'un organisme ou d'une entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé avec des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales énumérées au 2° du I de l'article 11 exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité* » et que « *lorsque la Haute Autorité rend un avis d'incompatibilité, la personne concernée ne peut pas exercer l'activité envisagée pendant une période expirant trois ans après la fin de l'exercice des fonctions gouvernementales ou des fonctions exécutives locales* ».

Ces dispositions ne sont pas applicables aux parlementaires qui peuvent donc sans restriction exercer toute activité professionnelle de leur choix après le terme de leur mandat de député. Aucun contrôle déontologique n'est prévu à cet égard.

Toutefois, cette liberté de reconversion n'est totale qu'une fois le mandat parlementaire arrivé à échéance. Si un député envisage d'anticiper sa reconversion en entamant sa mise en œuvre avant le terme de son mandat, il peut, selon la nature

de son projet, se heurter aux dispositions du code électoral relatives aux incompatibilités parlementaires ou aux règles destinées à prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts.

Ainsi, à un député qui ne comptait pas se représenter aux élections législatives de 2022 et souhaitait savoir s'il pouvait, avant la fin de son mandat parlementaire, créer une société de conseil et d'accompagnement dans les domaines de la stratégie, du management, de la formation, de la communication et des affaires publiques, le Déontologue a répondu que cela lui était défendu par l'article L.O. 146-1 du code électoral qui « *interdit à tout député de : 1° Commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat ; [...] 3° Fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° de l'article LO 146 ; [et] 4° Fournir des prestations de conseil à des gouvernements, entreprises publiques, autorités administratives ou toute autre structure publique étrangers* ».

Le Déontologue a été amené à rappeler à un autre député qui envisageait d'accepter, avant la fin de la XV^e législature, des fonctions de direction au sein d'un organisme effectuant des actions de *lobbying* et inscrit, à ce titre, sur le répertoire des représentants d'intérêts tenu par la HATVP, que l'article L.O. 146-3 du code électoral dispose qu'il « *est interdit à tout député d'exercer l'activité de représentant d'intérêts [...] au sein des personnes morales, établissements, groupements ou organismes inscrits au répertoire des représentants d'intérêts rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* ».

Compte tenu de ces éléments, le député concerné a choisi de démissionner de son mandat parlementaire avant de s'engager dans l'activité professionnelle envisagée.

Le Déontologue a toutefois pris soin de vérifier que le député concerné n'avait jamais pris position, lors de travaux de l'Assemblée nationale, sur des sujets ayant trait à son futur secteur d'activité, dans la mesure où de telles positions auraient pu caractériser un conflit d'intérêts défini par l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale 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* ».

Dans le cas de ce député, les comptes rendus publics de ses travaux parlementaires semblaient attester de l'absence de tout conflit d'intérêts.

Le Déontologue a cependant noté que ledit député n'avait pas, au cours des débats parlementaires, fait part de ses liens avec le secteur d'activité dans lequel il envisageait de se reconvertir. Il l'a donc invité à faire preuve de la plus grande transparence pour les derniers travaux parlementaires qu'il pouvait être amené à conduire d'ici sa démission.

À cet égard, le Déontologue estime que ce qui peut poser difficulté au stade de la reconversion professionnelle des parlementaires, c'est moins la liberté totale

dont ils jouissent pour exercer l'activité de leur choix après le terme de leur mandat, que le fait qu'un parlementaire ait utilisé son mandat pour préparer – et éventuellement obtenir – ses futures fonctions.

Le Déontologue n'est pas convaincu de la nécessité de restreindre les perspectives professionnelles des parlementaires après la cessation de leur mandat. En effet, contrairement aux fonctions gouvernementales, aux fonctions exécutives locales, à certaines fonctions exercées au sein d'autorités administratives ou publiques indépendantes et contrairement aux fonctions exercées par les personnes nommées dans les plus hauts emplois des trois fonctions publiques, les fonctions occupées par les parlementaires impliquent des décisions qui, par hypothèse, sont toujours prises collectivement. Le risque qu'à l'occasion de l'exercice du mandat parlementaire, les décisions d'un député – au premier rang desquelles ses votes – aient pour impact de favoriser une personne, physique ou morale, ou un secteur d'activités, est donc plus limité que dans les cas où un responsable public peut prendre des décisions individuellement.

Le Déontologue estime donc qu'une limitation des possibilités de reconversion professionnelle à l'issue du mandat parlementaire serait trop sévère à l'égard de députés dont bon nombre éprouvent déjà des difficultés à « rebondir » après l'exercice de leur mandat.

Il n'y a, de son point de vue, rien de choquant à ce qu'un député, à raison de son expérience au Parlement et de sa spécialisation dans un domaine, trouve, après le terme de son mandat, un débouché professionnel dans un secteur professionnel lié à ce domaine dès lors qu'il n'en a pas favorisé les intérêts pendant l'exercice de son mandat.

En revanche, le Déontologue juge inacceptable qu'une reconversion professionnelle soit la récompense de services rendus, pendant l'exercice du mandat parlementaire, à une personne physique ou morale ou à un secteur d'activités et que le mandat de député apparaisse rétrospectivement comme ayant été détourné aux seules fins de préparation de l'exercice d'une activité professionnelle future.

Le Déontologue a eu l'occasion de débattre de ces questions avec des représentants de *Transparency International France*, lors d'un entretien qui s'est tenu le 10 mai 2022 ainsi qu'avec ceux de l'association lors d'un entretien le 16 juin 2022. Au cours de ces entretiens ont été mentionnés certains dispositifs mis en place à l'étranger.

2. L'encadrement de la reconversion des parlementaires à l'étranger

Dans le rapport intitulé « 2022-2027, 5 années pour parachever la révolution déontologique du Parlement », et publié l'an dernier, *Transparency International France* recommande « d'interdire aux anciens parlementaires d'exercer pendant une durée d'au moins une année après la fin de leur mandat, des activités de représentation d'intérêts visant des membres du Parlement (élus ou

agents) [ce qui] n'interdirait pas nécessairement à un parlementaire d'être inscrit en tant que dirigeant d'une structure inscrite au répertoire des représentants d'intérêts, voire de mener des actions de lobbying en son nom propre tant que celles-ci ne visent pas des décideurs publics au sein du pouvoir législatif »¹. Et d'ajouter : « le contrôle de la compatibilité des nouvelles activités professionnelles d'un ex-député pourrait être confié à la HATVP ou au déontologue de l'Assemblée nationale. [...] Il serait utile que l'autorité en charge des contrôles publie systématiquement ses avis afin de garantir que les potentielles réserves soient bien respectées »².

Transparency International France étaye cette proposition en expliquant que, pour les anciens parlementaires, « le cadre déontologique ne peut être identique à celui existant déjà pour les membres du Gouvernement, les agents publics ou les élus locaux. En effet, à la différence de ces derniers, les parlementaires ne disposent pas d'un pouvoir d'administration directe sur les entreprises susceptibles de les recruter. [...] Par ailleurs, le pouvoir d'influence d'un parlementaire n'est pas personnel et est dilué parmi les votes de l'ensemble des autres parlementaires ». Par conséquent, selon *Transparency International France*, « afin de concilier exigence de déontologie et besoin de reconversion professionnelle légitime des parlementaires, les règles d'encadrement devraient se concentrer sur les parlementaires qui se reconvertissent dans des activités de lobbying »³.

Cette recommandation s'inspire du dispositif en vigueur aux États-Unis où les anciens parlementaires ne peuvent pas communiquer avec le Congrès en vue d'influencer le processus législatif ni comparaître devant lui avec l'intention d'influencer des actions officielles pendant un an (pour les anciens membres de la Chambre des représentants) ou deux ans (pour les anciens sénateurs) après la fin de leur mandat.

Transparency International France classe ainsi les États-Unis parmi les pays où l'encadrement de la reconversion des parlementaires est « modéré ». Parmi ceux où cet encadrement est faible figure la Hongrie où, d'après les indications de *Transparency International France*, « les parlementaires ne peuvent pas acheter d'actions d'une entreprise privée soumise au contrôle du secteur public, d'un parti politique ou d'une entité étrangère pendant une durée de deux années après la fin de leur mandat. Ils sont néanmoins libres de prendre des décisions en tant que parlementaires en vue de favoriser leur recrutement par un secteur d'activité spécifique, ou d'exercer des activités de lobbying auprès du Parlement, une fois leur mandat achevé »⁴.

¹ Pages 5 à 10, spécialement p. 8.

² Ibidem, p. 9.

³ Ibidem, p. 8.

⁴ Ibidem, p. 10.

L'encadrement de la reconversion des parlementaires est qualifié de plus « strict » en Italie et en Irlande où les parlementaires se voient totalement interdire d'exercer une activité de *lobbying* pendant une durée d'un an après la fin de leur mandat¹, ainsi qu'au Canada, où une telle interdiction est portée à cinq ans.

Le Déontologue a, de son côté, enquêté sur les dispositifs de contrôle de l'activité professionnelle des parlementaires après la fin de leur mandat auprès du Parlement européen et de seize Parlements nationaux qui ont répondu à une consultation à ce sujet effectuée par l'intermédiaire du Centre européen de recherche et de documentation parlementaire (CERDP), qu'il remercie ainsi que les services de l'Assemblée nationale qui lui ont fourni une synthèse des réponses apportées.

Il ressort de cette consultation que ni le Parlement européen ni onze des seize Parlements concernés (Autriche, Espagne, Estonie, Finlande, Lettonie, Pologne, Portugal, Roumanie, Pays-Bas, Suède, Suisse) n'ont instauré de règles destinées à encadrer la reconversion professionnelle de leurs élus.

Une partie de ces États (Finlande, Pays-Bas, Suède) privilégie le contrôle de la reconversion (en particulier vers le secteur privé) de leurs ministres. C'est aussi le cas du Royaume-Uni où les membres du Gouvernement peuvent siéger au Parlement. C'est donc dans la seule hypothèse où il a été ministre qu'un parlementaire britannique peut se voir interdire (par l'article 7-25 du « code ministériel ») de faire du *lobbying* auprès du Gouvernement pendant un délai de deux ans à compter de la cessation de ses fonctions ministérielles².

Toutefois, certains États restreignent la reconversion des parlementaires dans le secteur public. Ainsi, en Belgique, l'article 5 de la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres, anciens ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives prévoit que, sous peine d'amende, « *les membres des Chambres ne peuvent être nommés à des fonctions salariées par l'État qu'une année au moins après la cessation de leur mandat. Sont exceptées les fonctions de ministre, de membre de la Cour [constitutionnelle], d'agent diplomatique et de gouverneur ou de greffier de province* ».

D'autres États limitent les possibilités de reconversion des parlementaires dans le secteur privé. Par exemple, en Lituanie, l'article 18 de la loi sur l'ajustement des intérêts publics et privés dans le secteur public du 2 juillet 1997 impose un délai

¹ En Irlande, cette interdiction est prévue par l'article 22 de la loi de 2015 sur la réglementation du lobbying (Regulation of Lobbying Act) et vaut également pour les anciens membres du Gouvernement, des cabinets ministériels et des exécutifs locaux. Le contrôle du respect de cette interdiction est confié à la Commission sur les normes applicables aux emplois publics (Commission on Standards in Public Office – SIPO).

² Ce texte ajoute que les anciens ministres « devront également demander l'avis du "Comité consultatif indépendant sur les nominations aux postes de direction" (ACoBA) pour toute nomination ou tout emploi qu'ils souhaitent occuper dans les deux ans suivant la fin de leur mandat. Les anciens ministres doivent s'assurer que leur nouvelle nomination n'est pas annoncée avant que le Comité ait pu donner son avis [...]. Les anciens ministres doivent se conformer à l'avis du Comité. »

d'un an entre la fin de l'exercice de responsabilités publiques (qu'il s'agisse d'un mandat national ou local ou d'un emploi de fonctionnaire) et le début d'une activité dans le secteur privé, mais uniquement si cette activité est régulée par les responsables publics concernés ou susceptible d'avoir bénéficié de leurs décisions. Ce texte dispose en effet qu'« *après avoir quitté ses fonctions la personne n'a pas le droit, dans un délai d'un an, d'occuper un emploi de chef d'entreprise, d'adjoint au chef d'entreprise, de membre du conseil d'administration ou du conseil de gestion de l'entreprise et d'exercer d'autres fonctions directement liées à la prise de décision dans le domaine de la gestion de l'entreprise, de la gestion immobilière, de la comptabilité financière et du contrôle, à condition que, pendant la période d'un an précédant immédiatement la fin de son service dans la fonction publique, ses fonctions aient été directement liées à la supervision ou au contrôle des activités desdites entreprises ou que la personne ait participé à l'examen et à la prise de décisions favorables à ces entreprises en vue d'obtenir des commandes de l'État ou une aide financière dans le cadre de concours publics ou autrement* »¹.

Le Déontologue constate, après avoir examiné les éléments qui lui ont été transmis par le CERDP, que les pays qui restreignent la liberté de reconversion des parlementaires font aujourd'hui figure d'exceptions.

Cela le conforte dans l'idée que des efforts doivent être déployés, non pas tant pour remettre en cause ce principe de liberté de reconversion des parlementaires, mais plutôt pour prévenir et faire cesser des comportements qui, adoptés pendant l'exercice du mandat parlementaire, tendraient à exploiter ce dernier aux fins de préparation (voire d'obtention) d'une reconversion professionnelle à l'issue dudit mandat.

C'est d'ailleurs la logique qui, en Allemagne, inspire l'article 44-a, alinéa 3, de la loi relative aux députés (« *Abgeordnetengesetz* ») qui prévoit que « *sont illicites la défense contre rémunération, parallèlement à l'exercice du mandat de député, des intérêts de tiers à l'encontre du Bundestag ou du gouvernement fédéral, ainsi que l'exercice de toute activité rémunérée de conseiller ayant un rapport direct avec l'exercice du mandat de député [...] Tout accord stipulant qu'un membre du Bundestag ne recevra qu'après la fin de l'exercice de son mandat des moyens financiers ou des avantages pécuniaires en contrepartie de la défense d'intérêts de tiers ou d'activités de conseiller [...] est illicite* ».

*

Si la reconversion professionnelle des députés dont le mandat a cessé est libre, l'utilisation de l'argent public aux fins de financement de cette reconversion est, elle, strictement encadrée.

¹ En Lituanie, une autorité indépendante (Chief Official Ethics Commission) est compétente pour les questions de déontologie des élus locaux et nationaux ainsi que des agents publics.

B. LES CONDITIONS DE PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE RECONVERSION PROFESSIONNELLE DES DÉPUTÉS

Comme en 2021, le Déontologue a été interrogé à deux reprises au sujet des modalités de prise en charge des frais de reconversion professionnelle au moyen de l'AFM.

Aux deux députés qui l'ont interrogé sur la possibilité de financer avec leur AFM, dans le cadre de leur reconversion professionnelle, des formations qui, pour l'un d'entre eux, se poursuivraient en partie après la fin de son mandat parlementaire, le Déontologue a indiqué qu'en application du point 4.2 du C de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, « *les frais de réorientation ou de reconversion à l'issue du mandat* » étaient éligibles à l'AFM.

Il a par ailleurs vérifié si, conformément au quatrième alinéa du point A du même article premier, les dépenses de reconversion professionnelle envisagées présentaient un « *caractère raisonnable* », au regard de documents décrivant les caractéristiques et la durée de la formation.

Il a enfin précisé que ces dépenses devraient avoir été engagées avant la fin la XV^e législature et réglées en totalité avant le 21 octobre 2022 – date butoir imposée aux députés élus sous la précédente législature pour déclarer et restituer le solde de leur AFM.

Le Déontologue rappelle qu'il avait admis en 2021 que le coût d'un bilan de compétences réalisé dans la perspective d'une reconversion pouvait être financé au moyen de l'AFM dans la mesure où une telle prestation avait pour objet de définir un nouveau projet professionnel ou de formation et qu'elle pouvait donc être assimilée à des « *frais de réorientation ou de reconversion à l'issue du mandat* », tels que prévus par l'arrêté n° 12/XV précité.

Il signale également que l'Assemblée nationale a, dans la perspective du renouvellement de juin 2022, conclu en février 2022 un marché public pour la mise en œuvre d'un dispositif d'accompagnement à la transition professionnelle des députés. Ce dispositif comprend l'accès des députés en fonction et anciens députés allocataires du Fonds d'allocation mutuelle différentielle de retour à l'emploi des députés (FAMDRE) à un « Point d'information Mobilités » ainsi que des mesures individuelles d'accompagnement dans la transition professionnelle, consistant en un bilan professionnel et/ou une phase dite « appui-conseil ».

Accessibles en première intention aux anciens députés allocataires du FAMDRE, ces mesures individuelles peuvent également être utilisées par les députés en fonction et sont, dans ce second cas, éligibles à l'AFM, au titre des frais de réorientation et de reconversion, dans les conditions exposées précédemment.

V. LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LES HARCÈLEMENTS

Le premier dispositif de lutte contre les harcèlements (moral et sexuel) a été mis en place par une décision du Bureau de novembre 2013, qui instaurait un référent au sein des services de l'Assemblée nationale, référent pouvant orienter les collaborateurs de députés vers le Déontologue. Réservé initialement aux seuls collaborateurs, il a ensuite été ouvert aux personnels de l'Assemblée nationale et aux députés.

Il est rapidement apparu que ce dispositif suscitait une certaine incompréhension et présentait des insuffisances, liées notamment à la réticence des victimes présumées à se faire connaître, par peur pour leur emploi, ainsi qu'à l'absence d'appui de professionnels spécialistes des questions juridiques et médicales que soulèvent les situations de harcèlement présumé.

Il a donc été décidé de le renforcer par la mise en place, en 2020, d'une « cellule anti-harcèlements » dont l'existence a été pérennisée en 2021. Le Déontologue continue pour sa part d'intervenir dans le traitement des situations de harcèlement concernant un député ou un collaborateur qui lui sont signalées par la cellule.

À cet égard, son rôle a connu en 2022 une évolution faisant suite à une proposition formulée dans son précédent rapport annuel.

1. Rappel des modalités de fonctionnement de la cellule « anti-harcèlements »

Instituée en février 2020, la cellule anti-harcèlements s'appuie sur un cabinet spécialisé qui, à l'issue d'une année d'expérimentation, a été reconduit dans le cadre d'un marché, autorisé par les Questeurs en 2020, pour une durée d'un an renouvelable trois fois. Les première et deuxième reconductions de ce marché ont été approuvées par les Questeurs en 2021 et 2022. Ce marché permet à l'Assemblée nationale de disposer d'un dispositif pérenne de prévention et de lutte contre toutes les formes de harcèlement.

La cellule est destinée aux députés, aux collaborateurs de députés comme à ceux des groupes et aux personnels des services. Elle est ouverte aux personnes directement concernées ainsi qu'aux tiers (témoins par exemple). Accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, elle est constituée d'une équipe pluridisciplinaire, composée de juristes et de psychologues, qui accompagne les victimes présumées.

Indépendante et soumise à la confidentialité et au secret professionnel, la cellule peut proposer à la victime cinq séances gratuites d'entretien avec un psychologue ou l'orienter vers un médecin, un avocat, une association ou une organisation syndicale. Elle peut également, à la demande de la victime et seulement dans ce cas, procéder à un « signalement » au Déontologue (ce qui implique une

levée de l'anonymat) et transmettre à ce dernier tous les éléments utiles pour des dossiers concernant des collaborateurs ou des députés, ou saisir la direction des Ressources humaines si les faits mettent en cause un membre du personnel.

2. Évolution du rôle du Déontologue dans le dispositif

Dans son précédent rapport, le Déontologue soulignait que le traitement des dossiers transmis par la cellule différait selon que la victime présumée était un fonctionnaire ou un agent contractuel des services de l'Assemblée nationale, d'une part, ou un député, un collaborateur de député ou un collaborateur de groupe, d'autre part.

Dans le premier cas, une enquête est diligentée par la direction des Ressources humaines, enquête aboutissant à un rapport préconisant des mesures et, le cas échéant, des sanctions.

Dans le second cas, le dispositif en place permettait au Déontologue d'entendre la victime présumée ainsi que, avec l'accord de cette dernière, l'auteur des faits, d'entreprendre une médiation visant par exemple à clarifier le cadre d'emploi du collaborateur ou à faciliter une rupture conventionnelle ou encore de proposer des mesures telles que le suivi par le député d'une formation adaptée.

Mais ce dispositif ne pouvait pas aboutir au prononcé d'une sanction. Cette absence de procédure disciplinaire interne (une procédure judiciaire étant toujours possible, à la suite soit d'un dépôt de plainte de la victime, soit de la transmission d'un signalement par le Déontologue au Procureur de la République, en application de l'article 40 du code de procédure pénale) a pu être perçue comme une marque d'impunité pour les auteurs de harcèlement et engendrer une certaine incompréhension de la part non seulement des collaborateurs et des organisations les représentant, mais également des médias et du public, l'institution étant parfois taxée d'inertie.

Dans son rapport d'activité 2021, le Déontologue avait en conséquence préconisé l'introduction dans le code de déontologie des députés, en son article 6 relatif à l'exemplarité, d'une mention selon laquelle « *le harcèlement moral ou sexuel constitue une atteinte au devoir d'exemplarité* ». L'article 6 disposant par ailleurs que « *tout manquement au code de déontologie peut être sanctionné dans les conditions prévues à l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale* », cet ajout, qui a été adopté par le Bureau de l'Assemblée nationale le 21 février 2022, donne au Déontologue la compétence pour saisir, en cas de harcèlement présumé de la part d'un député, le Bureau de l'Assemblée, qui peut entendre le député concerné et, lorsqu'il conclut à l'existence d'un manquement, rendre publiques ses conclusions, formuler toute recommandation destinée à faire cesser ce manquement et proposer ou prononcer une peine disciplinaire.

Avant de saisir le Bureau, le Déontologue doit pouvoir diligenter une enquête sur les faits graves dont il a connaissance par la cellule ou par une autre

voie. De telles enquêtes peuvent être menées par la cellule, l'accord-cadre régissant son fonctionnement prévoyant « *la prise en charge des enquêtes internes* » parmi les prestations sur bons de commande.

Cette nouvelle possibilité de saisine du Bureau n'est naturellement pas exclusive de la transmission par le Déontologue d'un avis au Parquet.

Depuis sa prise de fonction, début 2021, le Déontologue a reçu 12 « signalements » de la cellule (1 au titre de l'année 2022, qui concerne un cas déjà porté à sa connaissance en 2021, 9 au titre de l'année 2021, dont 5 concernent la même personne, et 2 transmis par sa prédécesseure qui en avait été destinataire fin 2020). Un de ces dossiers a, en 2021, été porté à la connaissance de l'autorité judiciaire. La possibilité pour le Déontologue de diligenter une enquête et de saisir le Bureau n'a en revanche pas encore été mise en œuvre.

3. L'activité de la cellule au premier semestre 2022

La précédente Déontologue avait dressé un premier bilan intermédiaire au terme de huit mois d'activité de la cellule (3 février – 30 septembre 2020) dans son dernier rapport.

Un bilan actualisé retraçant l'activité de la cellule du 3 février 2020 au 31 janvier 2021 a été présenté au Bureau de l'Assemblée nationale le 14 avril 2021 puis aux organisations syndicales et associations de collaborateurs et du personnel le 7 mai 2021.

De la même manière, un bilan intermédiaire de l'année 2021 (période du 1^{er} février 2021 au 31 octobre 2021) a été présenté au Bureau de l'Assemblée nationale le 8 décembre 2021 puis aux organisations syndicales de collaborateurs et du personnel le 10 janvier 2022.

Enfin, le rapport 2021 du Déontologue a dressé le bilan d'activité de la cellule pour la période allant du 1^{er} février 2021 au 31 décembre 2021.

Les éléments ci-après portent sur l'activité de la cellule anti-harcèlements du 1^{er} janvier 2022 au 30 juin 2022.

- 18 personnes ont contacté la cellule au cours de ces six mois (pour mémoire, 24 personnes l'avaient fait entre le 1^{er} février et le 31 décembre 2021, soit sur onze mois). L'une d'entre elles était déjà prise en charge par la cellule au dernier trimestre 2021.

- 15 de ces 18 personnes étaient des collaborateurs de députés, soit 83 % des appelants (71 % sur la période précédente) et 2 étaient des personnels des services. Pour la première fois depuis la mise en place de la cellule, un député l'a contactée.

- 12 appelants, soit les deux tiers, étaient des femmes (75 % sur la période précédente). Pour les seuls collaborateurs de députés, la proportion de femmes s'élève à 80 %.

- 7 personnes ont été uniquement en contact avec la cellule d'écoute, composée de psychologues, tandis que 11 ont sollicité le pôle d'experts, qui, outre des psychologues, comprend également des juristes et qui a mené au total 13 entretiens.

- Pour la première fois depuis la mise en place de la cellule, celle-ci a été appelée par un témoin.

- 8 appelants ont fait état d'une situation qui pourrait s'apparenter à du harcèlement moral. Deux ont signalé des faits pouvant être constitutifs de harcèlement sexuel ou d'agissements sexistes. Une personne a mentionné des propos homophobes.

- La plupart des appelants ont mentionné des symptômes traduisant de la souffrance au travail, majoritairement un état anxieux (8 personnes sur 18). Dans un cas, les services d'urgence ont été immédiatement appelés par la cellule, jugeant l'appelant en situation de danger pour lui-même.

- Un dossier a fait l'objet d'une note d'information au Déontologue et un autre d'un « signalement » au Déontologue (ce « signalement » concernait un cas déjà porté à la connaissance du Déontologue en 2021).

Le bilan d'activité de la cellule au premier semestre 2022 traduit un certain accroissement des tensions dans les relations de travail entre députés-employeurs et collaborateurs à l'approche de la fin de la législature. Ainsi, 15 collaborateurs ont contacté la cellule en six mois, contre 17 entre le 1^{er} février 2021 et le 31 décembre 2021 (soit sur onze mois).

Ce constat pourrait s'expliquer par le caractère anxiogène de la période, ni les députés ni leurs collaborateurs n'ayant de visibilité quant à leur avenir à court terme. Ce contexte a pu conduire à l'aggravation de situations déjà dégradées. Il peut également trouver son origine dans les tensions de la période pré-électorale.

4. Bilan de l'activité de la cellule sous la XV^e législature

Le tableau ci-après retrace l'activité de la cellule sous la XV^e législature, depuis sa création en février 2020. Il intègre les données de l'activité de la cellule lors du second semestre de 2022, c'est-à-dire les six premiers mois de la législature.

| | Février 2020 - Janvier 2021 | Février - Décembre 2021 | Janvier - Juin 2022 |
|---|--------------------------------------|-------------------------------|------------------------|
| Nombre d'appels à la cellule | 52 | 24 | 18 |
| dont hommes | 27 | 6 | 6 |
| dont femmes | 25 | 18 | 12 |
| dont collaborateurs | 28 | 17 | 15 |
| dont personnels | 24 | 7 | 2 |
| dont députés | 0 | 0 | 1 |
| dont vécu de harcèlement moral | 31 | 23 | 8 |
| dont vécu de harcèlement sexuel | 0 | 2 | 3 |
| Nombre d'entretiens sur la ligne | 93 | 37 | 24 |
| Nombre de rappels par le pôle expert | 40 | 21 | 11 |
| Nombre d'entretiens menés par le pôle experts | 74 | 83 | 13 |
| Nombre de signalements au Déontologue | 4 | 9* | 1 |

* Correspondant à six cas

DEUXIÈME PARTIE : LE DÉBUT DE LA NOUVELLE LÉGISLATURE

Le début de la nouvelle législature, la XVI^e de la V^e République, a nécessité que le Déontologue et son équipe déploient d'importants efforts pour informer les députés (particulièrement ceux qui sont nouvellement élus) sur leurs obligations déclaratives et déontologiques ainsi que sur la réglementation applicable aux frais de mandat.

Le Déontologue a été particulièrement mobilisé en amont et lors des opérations d'accueil (I), puis tout au long du second semestre de l'année 2022, au cours duquel il a été fortement sollicité pour répondre aux questions des députés concernant leurs obligations de transparence ainsi que les règles relatives à leurs moyens humains, matériels et financiers (II).

Le Déontologue a également eu à délivrer de nombreux conseils aux députés, afin d'accompagner leurs premiers pas dans l'exercice du mandat parlementaire sous ses diverses facettes (travail législatif, communication, relations avec les représentants d'intérêts, etc.) (III).

I. INFORMATION ET FORMATION DES DÉPUTÉS : LES OPÉRATIONS D'ACCUEIL

Afin de garantir une information optimale des députés élus au titre de la XVI^e législature, le Déontologue et son équipe ont élaboré trois guides à leur attention : un guide déontologique, un guide des frais de mandat ainsi qu'un guide pratique pour la prévention des harcèlements moral et sexuel et des agissements sexistes.

1. Le guide déontologique des députés

Le premier de ces guides présente de façon pédagogique, tableaux et schémas à l'appui, les obligations déclaratives et déontologiques des députés, les conditions concrètes de leur exécution (délais, modalités d'accès aux espaces déclaratifs et de publicité, etc.) ainsi que les sanctions applicables en cas de manquement.

À ce titre, le guide leur rappelle que, dans un délai de deux mois à compter de leur entrée en fonction, ils doivent procéder à deux déclarations auprès de la HATVP (déclaration d'intérêts et d'activités – DIA – et déclaration de situation patrimoniale – DSP). Le contenu de ces déclarations leur est présenté, ainsi que les contacts utiles au sein de la HATVP.

Le guide expose également les obligations déclaratives applicables aux députés qui emploieraient, comme collaborateurs parlementaires, certains membres de leur famille élargie (emplois dits « familiaux ») ou dont les collaborateurs

exerceraient des fonctions dans un parti ou groupement politique ou au profit d'un représentant d'intérêts. Les obligations déclaratives pesant sur les collaborateurs parlementaires (notamment lorsqu'ils ont des liens de parenté avec un autre député ou sénateur, dans le cadre d'emplois dits « croisés ») sont aussi mentionnées.

Sont en outre décrites les obligations déclaratives qui portent sur les dons et invitations à des événements sportifs ou culturels ou à des voyages financés par des tiers (publics ou privés, français ou étrangers), reçus dans le cadre du mandat, et qui résultent du Règlement de l'Assemblée nationale ainsi que du code de déontologie des députés.

Les principes énoncés par ce code (poursuite de l'intérêt général, indépendance, objectivité, responsabilité, probité, exemplarité) et les autres obligations d'ordre déontologique des députés (assiduité, dignité) sont explicités.

Exemple : le principe d'objectivité

Ce principe ne doit pas être pris au sens général de l'impartialité et de la neutralité mais à celui plus restreint du traitement équitable de situations personnelles puisqu'il est ainsi formulé :
« Les députés ne peuvent intervenir dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne. »
Il fait donc écho à la dernière phrase de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen selon laquelle « Tous les Citoyens étant égaux [aux yeux de la loi] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

Le Déontologue explique par ailleurs dans ce guide les moyens qui s'offrent aux députés pour éviter une situation de conflit d'intérêts (déclaration d'intérêts orale ou écrite, différentes modalités de déport, abstention de solliciter ou d'accepter une fonction).

Les règles d'incompatibilités parlementaires que le législateur organique a édictées afin de dénouer des situations de conflits d'intérêts sont détaillées – étant précisé que leur application et leur interprétation appartiennent au Bureau de l'Assemblée nationale et, en cas de doute, au Conseil constitutionnel.

Le guide déontologique indique également aux députés les précautions à prendre vis-à-vis des représentants d'intérêts, tout en rappelant la réglementation (et notamment le code de conduite) qui leur est applicable.

Sont enfin rapidement présentées, d'une part les différentes enveloppes financières allouées aux députés pour exercer leur mandat (crédit collaborateur, dotation matérielle du député – DMD, AFM...) ainsi que les modalités du contrôle de leur utilisation, et, d'autre part, le fonctionnement de la cellule « anti-harcèlements » ainsi que le rôle du Déontologue dans le dispositif de prévention et de traitement des situations susceptibles de constituer du harcèlement.

Ces deux derniers thèmes font l'objet, dans le guide déontologique des députés, d'une description relativement synthétique dans la mesure où deux autres guides leur sont spécifiquement consacrés.

2. Le guide des frais de mandat

Ayant à l'esprit le temps et les efforts qu'a nécessités l'appropriation, par les députés élus sous la XV^e législature, de la nouvelle réglementation applicable aux frais de mandat qui a été élaborée fin 2017 (arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017, en application de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et modifiée ensuite à dix reprises par le Bureau de l'Assemblée nationale, le Déontologue a eu à cœur que les députés élus (ou réélus) en juin 2022 soient clairement informés de cette réglementation, dès les premiers jours suivant leur entrée en fonction.

Il a donc élaboré un guide des frais de mandat qui présente, de manière aussi pédagogique que possible :

– les différentes modalités de prise en charge des frais de mandat des députés (moyens mis à disposition par l'Assemblée nationale, prise en charge directe de certaines dépenses, remboursement sur justificatifs d'autres frais, possibilités – ou non – d'imputation de diverses dépenses sur l'AFM) ;

– les obligations incombant aux députés pour la gestion de leur AFM (transmission annuelle des relevés bancaires du compte dédié à l'AFM ; obligation de recourir à un expert-comptable pour la mise en état d'examen des dépenses imputées sur l'AFM ; modalités d'enregistrement de ces dépenses, par catégories, dans un tableau de suivi ; règles de gestion d'ordre général et par types de dépenses...)

Extrait : Frais de réception et de représentation

Pour les dépenses de réception qui dépassent un certain montant, en plus des factures associées, il convient de préciser à quel événement elles se rattachent. Le député peut aussi utilement préciser au Déontologue en quoi cet événement est lié à son mandat.
Le Déontologue appelle l'attention des députés sur le caractère raisonnable des frais de représentation. La somme totale dépensée par un député au cours d'une année pour des vêtements ou des chaussures ne doit pas être manifestement déraisonnable.

– les obligations pesant sur les députés à la fin de leur mandat (déclaration au Déontologue du solde de l'AFM perçue ; recommandations pour l'établissement de ce solde ; transmission au Déontologue des relevés bancaires du compte AFM édités lors de l'année en cours ; reversement du solde d'AFM déclaré à la trésorerie de l'Assemblée nationale...)

– les modalités de contrôle, par le Déontologue, de l'utilisation des frais de mandat (présentation des règles de sélection des députés contrôlés et de la procédure contradictoire des campagnes de contrôle ; méthodologie du contrôle...).

Au titre des règles générales de gestion de l'AFM, le Déontologue a exposé aux députés qu'ils devaient :

– conserver et classer par catégorie et par ordre chronologique tous les justificatifs des dépenses imputées sur leur AFM, étant précisé qu'un ticket de carte

bancaire ne constitue pas un justificatif suffisant (sauf pour les dépenses de carburant, de péage et de stationnement), pas plus qu'un devis ou la simple mention d'une dépense sur un relevé bancaire ;

– éviter autant que possible les virements entre un compte personnel et le compte dédié à leur AFM ;

– ne pas hésiter, en cas de doute sur le caractère raisonnable d'une dépense envisagée, à solliciter le Déontologue avant de l'effectuer.

S'agissant des différents types de dépenses susceptibles d'être imputées sur l'AFM, le Déontologue a recommandé aux députés :

– d'éviter de souscrire un bail commercial ou professionnel pour la location de leur(s) permanence(s) parlementaire(s) ;

– de préférer la location simple (sans option d'achat) pour le véhicule destiné aux déplacements effectués dans le cadre du mandat parlementaire ;

– de ne pas procéder à des retraits répétés ou récurrents d'espèces, au motif qu'est tolérée l'imputation, sur l'AFM, de dépenses dépourvues de justificatif dans la limite d'un plafond de 150 € par semaine calendaire ;

– de fournir une justification de l'objet des dépenses dépourvues de justificatif recevable ou suffisant.

Le guide des frais de mandat, qui comporte tous les contacts nécessaires pour obtenir des précisions sur tel ou tel aspect de la réglementation applicable à ces frais, s'achève par un tableau indiquant, par catégorie de frais et à la lumière des questions multiples et variées qui ont été posées aux déontologues successifs sous la XV^e législature, si telle ou telle dépense est autorisée (le cas échéant à quelles conditions) ou prohibée.

3. Le guide pratique pour la prévention des harcèlements moral et sexuel ainsi que des agissements sexistes

Soucieux que les députés, leurs collaborateurs parlementaires (à Paris comme en circonscription) et leurs stagiaires soient, dès leur entrée en fonction, informés au mieux des enjeux liés aux différentes formes de harcèlement et d'agissement sexiste, le Déontologue a élaboré, au début de l'année 2022, un « vade-mecum » destiné non seulement aux publics précités mais aussi aux personnels et stagiaires de l'Assemblée nationale ainsi qu'aux salariés des associations gérant la boutique et les restaurants de l'institution.

Les retours de la cellule « anti-harcèlements » ont en effet montré que les notions de harcèlement ou d'agissement sexiste n'étaient pas toujours connues et comprises dans toutes leurs dimensions et que, comme dans toute organisation, elles avaient besoin d'être explicitées à travers des exemples concrets permettant de

mieux les appréhender à la lumière des conditions de travail et d'emploi particulières à l'Assemblée nationale (exigence de disponibilité, amplitude des horaires de travail – notamment la nuit et le week-end –, travail dans l'urgence, promiscuité – notamment dans les bureaux-chambres –, déplacements – en mission et en circonscription –, précarité d'emploi des collaborateurs parlementaires, etc.).

Le guide pratique élaboré par le Déontologue vise à sensibiliser aux enjeux de prévention et de traitement des situations de harcèlements (moral ou sexuel), de violences au travail et d'agissements sexistes, en s'appuyant sur des exemples, purement fictifs, de situations de harcèlement ou de sexisme qui mettent en scène différentes populations travaillant à l'Assemblée nationale et qui visent à faciliter la compréhension de ces différentes notions et le repérage de comportements susceptibles d'y correspondre. Ces notions sont successivement définies et illustrées par ces exemples. Les sanctions pénales encourues sont rappelées.

Extrait : Exemples de manifestations de harcèlement moral

Un collaborateur est en conflit avec le député qui l'emploie. Par mesure de rétorsion, le député suspend la ligne téléphonique et la messagerie électronique de son collaborateur sans motif légitime.
Un encadrant attribue à son subordonné des missions et des objectifs impossibles à réaliser ou bien des tâches sans rapport avec ses fonctions, inutiles, voire dévalorisantes.
Une députée adresse de manière systématique à son collaborateur des critiques injustifiées, blessantes voire humiliantes.
En conflit avec un stagiaire, un collaborateur du député l'isole géographiquement au sein des bureaux et le coupe du reste de l'équipe.
Un directeur refuse systématiquement, en dehors de toute nécessité de service, les congés à la période que souhaite son subordonné.

L'attention des lecteurs du guide est également attirée sur les distinctions à opérer entre ce qui pourrait relever du harcèlement moral, d'une part, et du management dysfonctionnel, d'autre part, entre ce qui pourrait être assimilé à du harcèlement sexuel d'une part, ou à de la séduction, d'autre part. S'agissant des violences sexistes et sexuelles, la notion de consentement fait l'objet d'un focus afin qu'il soit parfaitement clair que, face à certains comportements, qui ne dit mot ne consent pas.

Le vade-mecum propose, pour les lecteurs qui souhaiteraient obtenir davantage d'informations, les références de diverses ressources documentaires (ouvrages, études, vidéos, etc.).

Enfin, pour permettre aux lecteurs de réagir s'ils sont confrontés, en qualité de victime ou de témoin, à des situations de harcèlement présumé, d'agressions sexuelles ou d'agissements sexistes, les coordonnées et modalités de saisine de la cellule « anti-harcèlements » sont mentionnées.

Guide déontologique, guide des frais de mandat et guide pratique pour la prévention des harcèlements ont été mis en ligne sur l'intranet des députés (« AN-577 »)¹. Ils ont par ailleurs été édités et distribués aux députés qui se sont présentés

¹ Le vade-mecum sur le thème « Repérer et savoir agir contre le harcèlement et le sexisme au travail » a également été mis en ligne sur l'intranet des personnels de l'Assemblée nationale.

au point d'information dédié à la déontologie lors des opérations d'accueil qui se sont tenues à la fin du mois de juin 2022.

4. Un point d'information dédié à la déontologie sur le parcours d'accueil des députés

Dès la fin du premier tour des élections législatives, le Déontologue a pu bénéficier d'un espace dédié sur le circuit d'accueil des députés afin de pouvoir les rencontrer et répondre à leurs premières questions. Il a profité de ces entretiens pour leur signaler les obligations les plus urgentes, telles que le dépôt, sous deux mois, auprès de la HATVP, de leur DIA et de leur DSP ou encore l'ouverture d'un compte bancaire dédié à l'AFM.

Le Déontologue et son équipe ont reçu 266 députés, un nombre satisfaisant eu égard au caractère facultatif du passage par le point d'information de la déontologie dans le cadre du parcours d'accueil des députés. Parmi ces 266 députés, 189 étaient des députés nouvellement élus (66 %). Le Déontologue a également échangé avec des députés réélus qui l'ont interrogé sur la transition entre les mandatures, notamment au sujet de la possibilité de conserver le même compte bancaire pour les versements d'AFM, ce qui est le cas.

Le temps d'accueil s'est naturellement prolongé au-delà des jours initialement consacrés, permettant aux députés qui n'avaient pu se rendre sur le parcours de rencontrer le Déontologue ou son équipe dans les locaux de division de la déontologie. Ces moments d'échange ont permis d'accompagner les députés dans la mise en conformité de leur situation personnelle au regard du droit des incompatibilités parlementaires ainsi que dans l'organisation logistique de leur mandat.

En complément de ces entretiens et des opérations d'accueil, le Déontologue a proposé à l'ensemble des députés de suivre une séance de formation qui s'est tenue le 21 juillet 2022, et au cours de laquelle il a présenté à une dizaine de députés présents ses différentes missions, les obligations déclaratives et déontologiques pesant sur les députés, les grandes lignes de la réglementation applicable aux frais de mandat ainsi que les enjeux liés à la prévention des différentes formes de harcèlement et d'agissements sexistes.

D'une manière plus générale, le Déontologue a eu de très nombreuses occasions de répondre aux questions des députés (ou de leurs collaborateurs) sur ces divers sujets au cours des premières semaines et des premiers mois de la XVI^e législature.

Il a en effet reçu 90 appels téléphoniques en moyenne par semaine entre les 22 juin et 31 juillet 2022, environ 200 au cours du mois d'août, et en moyenne 80 par semaine entre mi-septembre et mi-décembre.

Entre les 22 juin et 31 décembre 2022, il a reçu 850 courriels ou courriers auxquels il a répondu essentiellement par courrier (dans 667 cas) ou courriel (dans 126 cas).

Enfin, le Déontologue a conduit avec des députés 35 entretiens au mois de juillet 2022, 18 en septembre et 87 entre les 1^{er} octobre et 31 décembre 2022.

Tous ces entretiens (physiques ou téléphoniques), courriels et courriers ont permis de répondre aux premières questions que se posent les députés en début de législature.

II. LES PREMIÈRES QUESTIONS QUI SE POSENT AUX DÉPUTÉS EN DÉBUT DE LÉGISLATURE

Au cours des six premiers mois de la XVI^e législature, le Déontologue a fait face à un grand nombre de questions liées à la nécessité, pour les députés, de satisfaire les obligations déclaratives consécutives à leur entrée en fonction (A), d'installer leur équipe (B) et de faire un usage des moyens matériels et financiers qui leur sont alloués qui soit conforme à la réglementation applicable aux frais de mandat (C).

A. LES OBLIGATIONS DE TRANSPARENCE

1. Les attestations fiscales

L'article L.O. 136-4 du code électoral, issu de la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, prévoit une procédure visant à garantir qu'un député ou un sénateur, au moment de son entrée en fonction, s'est acquitté de ses obligations en matière de déclaration et de paiement des impositions dont il est redevable.

En application de ces dispositions, l'administration fiscale a transmis à chaque député, dans un délai d'un mois à compter de son entrée en fonction, une attestation constatant s'il avait satisfait ou non à ces obligations. Une copie a été adressée au Déontologue, couverte par le secret fiscal.

Lorsque l'attestation faisait état d'une non-conformité, le député était invité à régulariser sa situation ou à contester cette appréciation, dans un délai d'un mois à compter de la réception de cette attestation. À l'expiration des deux délais d'un mois, l'administration fiscale transmet au Bureau de l'Assemblée nationale l'attestation de non-conformité, et l'informe le cas échéant de l'existence d'une contestation. Dans ce second cas, elle informe à nouveau le Bureau dans le mois suivant une décision administrative ou juridictionnelle défavorable devenue définitive, si le député ne s'est toujours pas mis en conformité.

Il revient au Bureau, qui a compétence liée, de saisir le Conseil constitutionnel, qui dispose d'un pouvoir de modulation de la sanction. Celui-ci « *peut, en fonction de la gravité du manquement, déclarer le député inéligible à toutes les élections pour une durée maximale de trois ans et démissionnaire d'office de son mandat par la même décision* ». Conformément à l'article L.O. 176 du code électoral, cette démission d'office provoque l'organisation d'une élection partielle.

L'accompagnement des députés par le Déontologue et son équipe a permis d'accélérer la transmission des attestations définitives. En effet dans les quelques cas où une première attestation de non-conformité a été délivrée, le Déontologue a veillé à ce que les intéressés soient parfaitement informés des délais pour se mettre en règle, des démarches à effectuer et des interlocuteurs au niveau national et au niveau local à contacter. Au terme de cette procédure, ces cas ont été régularisés et tous les députés ont reçu une attestation de conformité de la part de l'administration fiscale.

2. Déclarations d'intérêts et d'activités et déclarations de situation patrimoniale

Dans un délai de deux mois après leur entrée en fonction, les députés doivent déposer auprès de la HATVP une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts et d'activités, conformément à l'article L.O. 136-2 du code électoral. Le dépôt de la déclaration d'intérêts et d'activités (DIA) permet l'examen par le Bureau de l'Assemblée nationale des incompatibilités et la transparence sur l'emploi des collaborateurs parlementaires. Après leur publication par la HATVP, elles constituent un point d'appui dans la prévention des conflits d'intérêts qui incombe aux députés, conformément notamment au Règlement de l'Assemblée nationale. Le Déontologue a également accompagné certains députés dans ces démarches. Au cours des opérations d'accueil des députés, il a en particulier insisté sur l'obligation de dépôt des déclarations dans les deux mois et, dans le respect des compétences du Bureau sur le contrôle des incompatibilités, sensibilisé les députés qui l'interrogeaient aux risques relatifs à certaines fonctions et aux conflits d'intérêts possibles.

Dans son bilan des déclarations des députés de la XVI^e législature effectué à l'occasion de leur publication ou de leur mise à disposition en préfecture, le 15 février 2023, la HATVP a indiqué que 98 % des députés ont accompli leur obligation dans les temps et tous avaient à cette date adressé leurs déclarations. La HATVP n'a constaté aucun manquement substantiel et n'a assorti d'observations que cinq déclarations. Enfin, s'agissant des députés sortants, la HATVP n'a identifié aucune variation de patrimoine anormale, ce qui rejoint les observations que le Déontologue a pu faire lors du contrôle de la restitution des soldes d'AFM jusqu'au 31 décembre 2022.

B. L'INSTALLATION DE L'ÉQUIPE DU DÉPUTÉ

La constitution des équipes des députés élus en juin 2022 a suscité un certain nombre de demandes d'information (1) et conduit les autorités de l'Assemblée nationale à mettre en œuvre la neuvième des dix propositions formulées par le Déontologue dans son précédent rapport annuel : « *organiser, dès le début de la XVI^e législature, des ateliers de sensibilisation aux questions liées aux harcèlements (moral et sexuel), aux agressions sexuelles et aux agissements sexistes, destinés aux députés et à leurs collaborateurs* » (2).

1. Les enjeux liés au recrutement des collaborateurs

Le Déontologue a reçu 23 questions relatives au recrutement des collaborateurs parlementaires, qu'il est possible de catégoriser en trois thématiques : les emplois familiaux, l'embauche du suppléant et le concours de collaborateurs bénévoles.

a. Les emplois familiaux

La constitution des équipes de collaborateurs parlementaires au cours des premières semaines de la XVI^e législature a suscité plusieurs interrogations relatives à l'embauche de membres de la famille des députés, qui est rigoureusement encadrée par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique¹.

Le Déontologue a tout d'abord été consulté par plusieurs députés sur la possibilité d'employer des membres de leur famille éloignée. Dans certains cas, de tels emplois – bien qu'autorisés – devaient faire l'objet d'une déclaration auprès du Bureau et du Déontologue en application du II de l'article 8 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (collatéraux et leurs descendants ; conjoints, partenaires ou concubins des collatéraux et de leurs descendants ; anciens conjoints, partenaires ou concubins du député ainsi que les enfants et collatéraux de ces derniers ; collatéraux de l'actuel conjoint, partenaire ou concubin). En revanche, peut être librement embauché sans déclaration le neveu de la compagne d'un député.

En outre, le Déontologue a été amené à distinguer la qualité de député de celle de suppléant, précisant que ce dernier n'était pas soumis aux dispositions de l'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée. En conséquence, il a répondu au député l'ayant interrogé qu'il lui était loisible d'embaucher un membre de la famille de son suppléant dont il n'était pas lui-même le parent.

¹ Ce dispositif législatif contient cependant à l'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 une incohérence puisqu'il omet de soumettre à déclaration, sinon à autorisation, l'emploi du conjoint d'un enfant du parlementaire. Un député doit donc déclarer l'emploi de sa belle-sœur ou d'un neveu par alliance mais pas celui de son gendre ou de sa belle-fille.

Dans d'autres cas, saisi de la question, le Déontologue a indiqué aux députés la nécessité de lui déclarer, ainsi qu'au Bureau, l'emploi de leur frère ou sœur, du conjoint de leur frère ou sœur ou encore du conjoint de leur neveu ou nièce.

Par ailleurs, le Déontologue a eu l'occasion de rappeler que les interdictions et obligations déclaratives fixées par l'ordonnance du 17 novembre 1958 ne trouvaient pas à s'appliquer dans d'autres situations que celle de l'emploi salarié d'un collaborateur parlementaire, notamment dans le cas du recours à un prestataire de services ou pour une activité bénévole ponctuelle.

Le Déontologue a parallèlement été consulté à deux reprises quant à la possibilité d'employer comme collaborateur de groupe politique un membre de la famille d'un député que ce dernier a lui-même l'interdiction de salarier.

La loi du 15 septembre 2017 n'a pas interdit aux groupes politiques représentés à l'Assemblée nationale d'employer des collaborateurs ayant des liens familiaux avec des députés membres de ces groupes. Bien que des amendements aient été déposés en ce sens¹, le législateur a expressément écarté cette interdiction au nom du droit des groupes politiques à se former et à fonctionner librement, qui découle de l'article 4 de la Constitution.

Si le Déontologue a donc confirmé la possibilité d'employer comme collaborateur de groupe politique un membre de la famille d'un député, il a alerté les députés sur le risque de conflit d'intérêts pouvant naître de leur participation à la procédure de recrutement de leur parent, ainsi que de leur implication dans la détermination des missions, conditions de travail ou rémunération de celui-ci.

Il a également invité les groupes politiques à veiller à ce que leur collaborateur concerné ne travaille pas sur des dossiers traités exclusivement ou principalement par le député membre de sa famille. À ce titre, le Déontologue a par exemple estimé que les précautions nécessaires avaient été prises par un député ayant quitté la commission auprès de laquelle son conjoint était missionné comme collaborateur de groupe.

Enfin, dans tous les cas décrits ci-dessus, le Déontologue a particulièrement tenu à mettre l'accent sur la nécessaire effectivité du travail et des tâches réalisées, compte tenu de la légitime sensibilité de l'opinion publique sur le sujet des emplois fictifs et de l'enrichissement personnel.

Aux termes du III de l'article 8 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, « *lorsqu'un collaborateur parlementaire a un lien familial au sens des I ou II [notamment conjoint, parent ou enfant] avec un autre député ou sénateur, il en informe sans délai le député ou le sénateur dont il est le collaborateur, le bureau et*

¹ Amendement n° 475, déposé le 21 juillet 2017 par M. Philippe Vigier.

l'organe chargé de la déontologie parlementaire de l'assemblée dans laquelle il est employé ».

En application de ce texte, le Déontologue a reçu 7 déclarations de collaborateurs d'un député qui sont également membres de la famille proche d'un autre député. Aucune de ces déclarations n'a paru lui soulever de problème notamment faute de caractère « croisé » de ces emplois (le député A emploie le fils de la députée B qui emploie l'épouse du député A), alors que ce type d'arrangement avait été redouté en 2017 comme moyen de contourner les nouvelles dispositions restreignant l'emploi de « collaborateurs familiaux ». Toutefois dans un cas, signalé par la presse, le Déontologue a été amené à écrire à un collaborateur relevant de cette catégorie pour lui rappeler son obligation de déclarer son lien de famille avec un autre député.

b. L'embauche du suppléant

Comme sous la précédente mandature, le Déontologue a eu à répondre à la question de savoir si un député pouvait embaucher son suppléant comme collaborateur parlementaire.

Si aucun obstacle ne s'y oppose, le Déontologue a invité les députés à veiller, dans le respect du droit du travail, à une séparation stricte entre les deux fonctions et à distinguer, dans la prise en charge éventuelle de frais, ce qui relève d'une part, de l'activité de collaborateur et, d'autre part, des fonctions de représentation du député par son suppléant.

c. Le recours à des collaborateurs bénévoles

Au début de la XVI^e législature, le Déontologue a été consulté à six reprises par des députés qui souhaitent savoir s'ils pouvaient avoir recours à des collaborateurs bénévoles. Aucun statut n'est reconnu à ces collaborateurs au sein de l'Assemblée nationale, la notion de bénévolat n'étant pas définie par le code du travail et ne répondant pas aux mêmes réglementations que celles applicables aux salariés. Le Déontologue a donc dû prendre acte d'une situation de fait qui, bien que non encadrée, n'est aucunement prohibée, tout en fixant des limites quant à la prise en charge de certains frais.

Il a ainsi indiqué aux députés concernés qu'aucune gratification ni aucun défraiement ne pouvaient être versés aux bénévoles au moyen de l'AFM ou de toute autre enveloppe mise à disposition par l'Assemblée nationale.

Il a également rappelé aux députés l'ayant interrogé que le juge avait fixé des critères d'identification du bénévolat¹ et les a mis en garde quant au risque, en

¹ *Présence de la personne concernée non nécessaire (ou utile) au fonctionnement de l'entreprise à son fonctionnement, absence de lien de subordination (qui se traduirait notamment par l'obligation de respecter des horaires de travail et par l'énonciation d'instructions précises) et absence de rémunération (pécuniaire ou en nature).*

cas de non-respect de ces critères, de requalification en contrat de travail ou en travail dissimulé prohibé par les articles L. 8221-1 et suivants du code du travail.

S'agissant des relations des députés avec leurs collaborateurs parlementaires, un certain nombre d'initiatives ont été prises pour sensibiliser les députés aux enjeux liés à la prévention des différentes formes de harcèlement.

2. Les enjeux liés à la prévention des harcèlements

La XV^e législature a vu des évolutions majeures dans la prise en charge des situations de harcèlement. L'ouverture de la XVI^e législature a été l'occasion de travailler sur le second volet, tout aussi indispensable, de la lutte contre les harcèlements : celui de la prévention.

Ont ainsi été mises en œuvre des mesures tendant à améliorer la formation et l'information des députés et de leurs collaborateurs. La constitution progressive des équipes de collaborateurs après les élections ne permet pas encore de dresser un bilan pertinent de l'effet de ces mesures, mais les premiers retours de la cellule « anti-harcèlements » semblent encourageants.

a. Formation et information

Dans son rapport 2021, le Déontologue avait mis l'accent sur la nécessité de renforcer la prévention du harcèlement, selon deux axes : la formation et l'information.

Sur le premier point, l'accord-cadre encadrant le fonctionnement de la cellule « anti-harcèlements » prévoit la possibilité de demander au prestataire, par bons de commande, la réalisation de sessions de formation sur les harcèlements (moral et sexuel) et les agissements sexistes. Un premier atelier de sensibilisation a eu lieu en septembre 2021 afin d'en tester le contenu. Deux ont ensuite été organisés au printemps 2022, au bénéfice de personnels encadrants de l'Assemblée nationale, le calendrier de fin de législature ne permettant pas la tenue de sessions destinées aux députés ni à leurs collaborateurs.

Les retours sur ces formations s'étant avérés positifs, les Questeurs ont autorisé en septembre 2022 la commande de huit ateliers de sensibilisation sur les harcèlements moral et sexuel ainsi que sur les agissements sexistes, organisés sous forme de webinaires et destinés aux députés d'une part, et à leurs collaborateurs d'autre part.

Les deux premières sessions, l'une proposée aux députés et l'autre aux collaborateurs, se sont tenues en décembre 2022. Les six autres auront lieu d'ici le printemps 2023.

À l'occasion de l'annonce de la mise en place des ateliers de sensibilisation, adressée par courriel à l'ensemble des députés et collaborateurs parlementaires, l'existence et le rôle de la cellule « anti-harcèlements » ont été rappelés.

Parallèlement à ces ateliers spécifiquement consacrés aux harcèlements, les Questeurs de l'Assemblée nationale ont mis en place au début de la législature des sessions de formation consacrées aux bonnes pratiques managériales, afin d'aider les députés à mieux appréhender un rôle d'employeur auquel ils ne sont pas tous préparés ni rompus, de les sensibiliser aux risques psycho-sociaux et plus généralement d'améliorer la qualité des relations contractuelles.

Par ailleurs, le Déontologue a élaboré un vade-mecum visant à sensibiliser aux enjeux de prévention et de traitement des situations de harcèlements (moral et/ou sexuel), de violences au travail et d'agissements sexistes, largement diffusé au début de la XVI^e législature et mis en ligne sur l'intranet (voir le I. 3. ci-dessus).

Le Déontologue a également été consulté par une association de collaborateurs parlementaires, l'Association des collaborateurs progressistes (ACP), qui souhaitait développer un outil de prévention des harcèlements moral et sexuel : le « harcèlomètre ». Inspiré du « violentomètre », dispositif utilisé dans la lutte contre les violences conjugales, le « harcèlomètre » est une échelle graduée de situations de travail, allant du vert (la relation est saine) au rouge (les agissements subis nécessitent de prendre contact avec un professionnel), en passant par l'orange (situations appelant de la vigilance).

Jugeant l'initiative particulièrement intéressante, le Déontologue a présenté ses observations sur le projet qui lui était soumis et qui a abouti à l'élaboration d'un document diffusé par cette association auprès d'une partie des députés et de leurs collaborateurs au début de la XVI^e législature.

b. Activité de la cellule au second semestre 2022

Les éléments ci-après portent sur l'activité de la cellule anti-harcèlements du 1^{er} juillet 2022 au 31 décembre 2022.

▪ 8 personnes ont contacté la cellule au cours de ces six mois, un chiffre nettement inférieur à celui du premier semestre (18).

□ 7 de ces 8 personnes étaient des collaborateurs de députés, une proportion proche de celle constatée au premier semestre (15 sur 18) et la 8^{ème} un personnel des services.

□ 7 appelants, soit 87,5 %, étaient des femmes (les deux tiers au premier semestre).

□ 4 personnes ont été uniquement en contact avec la cellule d'écoute, composée de psychologues ; les 4 autres ont sollicité le pôle d'experts, qui, outre des psychologues, comprend également des juristes et qui a mené au total 5 entretiens.

□ Plusieurs situations conflictuelles entre collaborateurs non régulées par le député-employeur ont été rapportées, ainsi que des situations de souffrance au travail. Un cas pouvant s'apparenter à du harcèlement moral a été évoqué.

□ Aucun dossier n'a fait l'objet d'une note d'information ou d'un « signalement » au Déontologue ou à la direction des Ressources humaines.

L'activité de la cellule a été significativement plus faible au second semestre 2022 qu'au cours des périodes précédentes. Surtout, les cas pouvant s'apparenter à des situations de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissement sexiste ont été beaucoup moins nombreux.

Ce résultat satisfaisant peut s'expliquer par la mise en place progressive des équipes de collaborateurs mais également par les effets des mesures d'information et de formation présentées ci-avant. Il est encore prématuré de déterminer la part respective de chacun de ces facteurs.

C. L'UTILISATION DES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES DÉPUTÉS

1. Les enjeux liés à l'AFM

Les députés nouvellement élus ont, dès les premiers jours de la XVI^e législature, saisi le Déontologue de questions très concrètes relatives à l'utilisation de leurs frais de mandat.

Ces interrogations ont parfois conduit le Déontologue à se prononcer sur des thématiques nouvelles et, dans certains cas, à formuler des recommandations anticipant déjà le terme du mandat.

a. Avances de frais liés au mandat au moyen de deniers personnels

Contrairement à leurs collègues réélus, les députés nouvellement élus en juin 2022 n'ont perçu le premier versement de l'AFM qu'à la fin du mois de juillet 2022. Entre temps, ils ont pourtant dû engager un certain nombre de dépenses liées à leur entrée en fonction. Le Déontologue a ainsi été plusieurs fois consulté quant à la possibilité de rembourser avec l'AFM des frais, principalement de déplacement et de repas, payés sur leurs deniers personnels pour faire face au début de la législature.

Dans un souci de pédagogie, le Déontologue a profité de ces consultations pour indiquer aux députés qu'en application de l'article 2 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, le compte bancaire dédié à l'AFM doit demeurer le seul vecteur des dépenses liées à l'exercice du mandat parlementaire, les mouvements entre ce compte et un compte bancaire personnel étant en principe prohibés. Il a toutefois admis une tolérance pour les dépenses engagées en début de législature dans l'attente du premier versement d'AFM, sous réserve de leur

éligibilité à l'AFM et de la conservation des factures justifiant qu'elles ont été acquittées au moyen de deniers personnels.

b. Installation du député

Nombre de députés nouvellement élus ont très tôt saisi le Déontologue de questions relatives à leur installation matérielle.

En raison du renouvellement, les interrogations relatives à la fin de mandat (résiliation des contrats en cours, sort des matériels financés au moyen de l'AFM, etc.) et celles relatives au début de mandat se sont entrecroisées à l'été 2022. Le Déontologue a ainsi pu tirer de certaines difficultés rencontrées par les députés sortants des leçons pour conseiller leurs successeurs, dans un souci de bonne gestion de l'AFM.

➤ Location d'une permanence parlementaire

Les interrogations relatives à la permanence parlementaire ont été les plus fréquentes en ce début de législature. Le Déontologue a dénombré plus de 120 questions à ce sujet, l'essentiel ayant trait aux modalités de conclusion d'un bail.

Si la plupart des députés ont pu conclure un bail en adéquation avec ses recommandations, le Déontologue a toutefois constaté que certains ont rencontré des difficultés pour trouver un local. Ces derniers ont par conséquent dû s'orienter vers des solutions alternatives, parfois innovantes, qui ont requis la fixation d'un cadre et de limites.

• *Nature du bail*

Le Déontologue a mis en garde les députés quant aux baux trop rigides et *de facto* inconciliables avec la souplesse inhérente au mandat parlementaire. Déconseillant formellement d'avoir recours aux baux commerciaux ou professionnels – inadaptés à la situation d'un député compte tenu de leur durée –, le Déontologue a préconisé aux parlementaires de conclure un bail de droit commun d'une durée égale au mandat, mais surtout prévoyant des facultés de résiliation anticipée avec un préavis court. À ce dernier égard, il a indiqué qu'en fin de mandat, les loyers dus au titre de la résiliation du bail devraient être pris en charge soit par le reliquat de l'AFM, soit par les deniers personnels du député en cas de durée de préavis excédant quatre mois après la fin du mandat. **Le Déontologue estime que cette règle devrait figurer expressément dans l'arrêté du Bureau relatif aux frais de mandat.**

Sous les mêmes conditions, le Déontologue a admis la conclusion d'un bail de résidence secondaire. Il a toutefois émis des réserves quant à la signature d'un bail mixte professionnel et d'habitation, rappelant au député l'ayant saisi qu'un tel contrat impliquait légalement que le logement loué constitue la résidence principale du preneur.

- *Nature du bailleur*

Le Déontologue a tout d'abord rappelé à un député que, s'il peut aménager un local lui appartenant en permanence parlementaire, il lui est interdit de se verser un loyer au moyen de son AFM. En outre, s'il est autorisé à imputer sur cette avance quelques frais, tels que l'assurance et l'achat de petits équipements, la prohibition de l'enrichissement personnel proscrit l'utilisation de l'AFM pour le financement d'éventuels travaux.

Dans d'autres réponses, le Déontologue a davantage insisté sur le risque d'octroi d'avantages indus en invitant les députés à s'assurer que les locaux convoités étaient mis à leur disposition aux prix du marché ou dans les mêmes conditions que pour d'autres demandeurs. Sous cette réserve, il a ainsi admis qu'un député puisse louer une permanence parlementaire auprès d'un bailleur social. De même, il a convenu qu'il était possible pour un député de signer une convention d'occupation pour l'utilisation d'un bureau au sein d'une mairie de sa circonscription d'élection. Il a également confirmé la possibilité pour un député de louer un local appartenant à un proche, par exemple à son suppléant ou à son frère. Sur ce dernier point, il y a néanmoins lieu de rappeler que l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 prohibe « *la location d'un bien immobilier dont le député, son conjoint, ses ascendants ou descendants sont propriétaires* ».

Enfin, le Déontologue a été amené à préciser les conditions de prise en charge, par l'AFM, de la location d'un local appartenant à un parti politique. Sans l'interdire, il a ainsi rappelé que l'Assemblée nationale ne saurait contribuer, par le biais de l'AFM, au financement d'un parti politique sans méconnaître les règles légales relatives au financement des partis. Outre la nécessité d'établir un contrat de location en bonne et due forme, il a recommandé aux députés l'ayant saisi de la question d'une part de veiller à ce que le montant du loyer ne soit pas supérieur au prix pratiqué pour un bien similaire, et, d'autre part, de définir clairement l'objet des versements effectués et d'en conserver tous les justificatifs. Le Déontologue a également insisté sur la nécessité de bien séparer les locaux dédiés à la permanence parlementaire et ceux dédiés au parti politique, de même que les activités liées au mandat et celles afférentes au parti.

- *Nature du local*

Certains députés ont souhaité opter pour une solution moins contraignante en installant leur équipe dans des lieux partagés, tels que des espaces de « *co-working* » ou des salles de réunions dans des lieux privés (hôtel ou centre d'affaires). Ce choix se justifiant par une gestion plus souple et plus libre de leur mandat, le Déontologue a approuvé la prise en charge par l'AFM des frais afférents. Ces questions ont en outre permis au Déontologue de constater que si certains députés souhaitaient créer un véritable lieu d'accueil et d'échanges en circonscription, pour d'autres, la permanence parlementaire avait comme vocation principale, voire exclusive, de tenir lieu de bureau pour leur équipe de collaborateurs.

Plusieurs députés ont également sollicité l'avis du Déontologue quant à la mise en place d'une permanence mobile au moyen de l'achat ou de la location d'un véhicule dédié. Conjuguant la faculté offerte aux députés de louer une permanence parlementaire à celle d'acheter ou louer un véhicule, le Déontologue a autorisé le financement de ce type de dépenses par l'AFM, sous réserve qu'elles conservent un caractère raisonnable. Il a aussi admis que le véhicule soit conduit par les collaborateurs du député, à la condition qu'il ne puisse ni être requalifié en véhicule de fonction ni être utilisé pour des déplacements personnels.

- *Colocation*

Le Déontologue a été à plusieurs reprises saisi de la question de la colocation, admise dans certains cas et à certaines conditions. Ainsi, dans la situation la plus simple de la colocation entre députés ou entre députés et sénateurs, le Déontologue s'est contenté de rappeler la nécessaire répartition des frais entre parlementaires. S'il est préférable d'individualiser les dépenses par l'émission de factures ou quittances séparées et des paiements distincts, le Déontologue admet les remboursements de frais avancés par un seul des deux colocataires, par virement de compte AFM à compte AFM, dès lors que les mouvements opérés sont dûment justifiés.

D'autres situations plus délicates ont justifié la formulation de recommandations et de mises en garde, telles que la colocation avec un parti politique. Dans le sillage de ses préconisations concernant la location d'un local appartenant à un parti, le Déontologue a indiqué qu'il devait exister une stricte séparation des dépenses entre le député et le parti politique, ces derniers devant impérativement être co-titulaires du bail. Contrairement au cas d'une colocation entre parlementaires, il a recommandé que l'ensemble des versements avec l'AFM au titre du règlement du loyer, des fluides, de l'assurance ou encore des taxes et impôts soient adressés directement aux créanciers du député et non au parti politique.

Le Déontologue a en outre été interrogé par un député quant à la possibilité de faire une colocation avec lui-même, en installant son domicile et sa permanence parlementaire au sein d'un même local. Lui ayant indiqué qu'une colocation ne pouvait exister qu'entre personnes distinctes, il lui a suggéré de signer deux baux séparés ou d'avancer les frais liés à la location avec ses deniers personnels et de rembourser avec l'AFM le *pro rata* lié à l'usage du local au titre de la permanence parlementaire. Il a toutefois appelé son attention sur les risques en matière de sécurité que pourrait lui faire courir la co-localisation de sa permanence et de son domicile qui deviendrait ainsi facilement identifiable.

- *Équipement et usages de la permanence parlementaire*

Le Déontologue a été saisi à de multiples reprises de questions relatives à l'équipement et à l'usage de la permanence parlementaire, qui ne sont pas sans lien entre elles, en ce qu'elles révèlent la conception que se fait chaque parlementaire de

son mandat. Ces interrogations ont ainsi conduit le Déontologue à s'intéresser en filigrane à la notion même de mandat parlementaire et à ce que doit être la fonction du député.

- *Équipement de la permanence parlementaire*

Outre quelques questions relatives à de petits travaux ou à l'achat de mobilier et de fournitures de bureau, le Déontologue a été saisi plusieurs fois au sujet de la sécurisation de la permanence et de l'accès des personnes à mobilité réduite.

Les consultations relatives à la sécurisation de la permanence ont principalement porté sur l'installation de rideaux métalliques et la mise en place de systèmes de surveillance (alarmes et télésurveillance). Ces saisines ont été l'occasion de rappeler que, dans le cas où le député est propriétaire de sa permanence, les frais d'aménagement pour raison de sécurité peuvent être imputés sur l'AFM mais sont subordonnés à l'accord préalable des Questeurs et à la condition qu'ils répondent directement à une préconisation des services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, établie par un document émanant de ces services.

Les interrogations portant sur l'accessibilité de la permanence ont de leur côté permis au Déontologue d'indiquer aux députés que désormais, les permanences parlementaires devaient être considérées comme des établissements recevant du public (ERP) de 5^e catégorie et, à ce titre, accessibles aux personnes à mobilité réduite. En sus des dérogations prévues à l'article L. 164-3 du code de la construction et de l'habitation, le Déontologue a rappelé que les travaux d'accessibilité étaient normalement à la charge du propriétaire.

Néanmoins, l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 prévoyant la faculté pour un député de prendre en charge les travaux que le propriétaire refuse d'effectuer, il a admis que les frais soient imputés sur l'AFM, à la condition de conserver un caractère raisonnable. Dans la mesure où le coût de travaux d'accessibilité peut s'avérer élevé, ce dernier critère a été apprécié en tenant compte du bénéfice de l'aménagement sur l'intégralité de la mandature, le Déontologue ayant émis la réserve que les députés ne soient pas amenés à refaire des travaux de même ampleur dans la suite de la législature.

- *Usages de la permanence parlementaire*

Le Déontologue a reçu une dizaine de consultations relatives à l'usage pouvant être fait de la permanence parlementaire. Si des demandes relatives à la tenue de réunions publiques ont sans difficulté reçu l'aval du Déontologue, d'autres ont nécessité une réflexion plus approfondie quant au lien avec le mandat parlementaire.

De manière inédite, le Déontologue a été consulté sur l'accueil d'activités associatives ou d'entraide au sein de la permanence parlementaire. Deux députés l'ont par exemple interrogé sur la possibilité de mettre leur permanence à

disposition d'associations pour la collecte de denrées alimentaires ou pour des activités bénévoles « d'écrivain public » destinées à accompagner les habitants de la circonscription dans l'accomplissement de formalités administratives. Après avoir rappelé que, conformément au principe de « liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat », consacré par le Conseil constitutionnel¹, les députés décident librement de l'emploi des moyens mis à leur disposition pour faciliter l'exercice de leur mandat parlementaire, le Déontologue a défini plusieurs limites.

En application du point B de l'article premier de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017, selon lequel sont insusceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat « *les dépenses se rapportant à une activité bénévole et les dépenses occasionnées par des travaux, réunions, événements ou fonctions en tant que membre ou responsable de groupements ou d'associations lorsqu'elles sont dépourvues de lien direct avec l'exercice du mandat* », il a ainsi indiqué que l'AFM ne pouvait servir qu'au financement de dépenses en lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire.

De surcroît, il a souhaité alerter les députés sur les interrogations que ces activités seraient susceptibles de susciter quant aux éventuelles contreparties qu'ils pourraient en attendre ou obtenir, notamment au plan électoral. Se fondant sur l'article premier du code de déontologie des députés relatif à l'intérêt général et sur l'article L. 106 du code électoral sanctionnant la corruption d'électeurs, il a ainsi recommandé la plus grande prudence dans les usages de la permanence parlementaire qui, si elle constitue naturellement un lieu d'accueil et d'échanges, n'a pas vocation à offrir des services qui pourraient être dispensés dans un autre cadre.

Dans le même esprit, le Déontologue a strictement encadré la possibilité de domicilier une association à l'adresse de la permanence parlementaire. Il a invité le député l'ayant saisi de la question à veiller, d'une part, à ce qu'il n'y ait pas de confusion possible entre son activité parlementaire et celle de l'association et, d'autre part, à ce que les moyens mis à sa disposition par l'Assemblée nationale ne soient pas utilisés par l'association. En cas d'occupation effective des locaux par l'association, il a en particulier souligné la nécessité qu'elle verse un loyer au *prorata* de cette occupation.

Dans d'autres cas, le Déontologue a tenu compte du fait que le député était à l'initiative de l'événement ou de l'activité pour établir le lien avec le mandat. Il a ainsi confirmé la possibilité pour un député d'organiser dans sa permanence la tenue d'un conseil consultatif de circonscription qu'il aurait lui-même créé afin d'alimenter son travail parlementaire et de mettre en place des processus de co-construction de la loi.

¹ Décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, *Résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs*.

A contrario, et bien qu'un lien indéniable existe entre l'activité des députés et celle de leur parti politique d'appartenance, le Déontologue a exclu qu'un parlementaire puisse mettre à disposition sa permanence pour la tenue de réunions organisées par son parti et dont il n'est pas lui-même à l'origine. À l'appui de sa réponse, il a précisé que l'interdiction de financement des partis politiques au moyen de l'AFM¹ devait s'entendre de manière extensive comme prohibant toute mise à disposition d'un parti politique, *a fortiori* gracieuse, des facilités matérielles que l'Assemblée nationale octroie aux députés pour l'exercice de leur mandat.

Enfin, le Déontologue a été saisi à deux reprises de la possibilité d'aménager un logement d'appoint dans la permanence parlementaire. Rappelant aux députés l'interdiction faite par l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 de louer un pied-à-terre en circonscription, il n'a pour autant pas voulu proscrire complètement cette pratique souvent justifiée par l'imprévisibilité et l'étendue du calendrier des députés. Pour éviter les détournements de l'interdiction précitée, il a toutefois insisté sur le caractère nécessairement ponctuel de l'hébergement.

➤ Véhicule

Dans les premiers mois de la XVI^e législature, le Déontologue a reçu plus de 90 questions relatives à l'achat, la location et l'utilisation d'un véhicule. Peu surpris par ce nombre eu égard à la récurrence de cette thématique durant les précédentes années, il a toutefois observé un intérêt croissant pour les mobilités durables. Environ 20 % des demandes ont concerné l'achat d'un vélo ou l'acquisition ou la location d'un véhicule électrique ou hybride. De même, il a été saisi de plusieurs demandes d'avis concernant l'acquisition d'un véhicule d'occasion ou la reprise d'un véhicule d'entreprise.

Dans un souci de pédagogie et afin de prévenir tout risque d'enrichissement personnel, le Déontologue a par ailleurs déjà recommandé aux députés de revendre ou racheter avec leurs deniers personnels le véhicule acquis au moyen de leur AFM au terme de leur mandat. Il a également mentionné l'interdiction d'acheter un véhicule l'année précédant le terme de la législature – interdiction qui s'applique à la levée de l'option d'achat d'un véhicule loué avec l'AFM.

➤ Frais du suppléant

Le Déontologue a reçu une dizaine de consultations concernant la prise en charge des frais du suppléant lorsque celui-ci représente le député.

Les frais du suppléant pouvant faire l'objet d'une prise en charge par l'AFM étant limitativement énumérés dans l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017, il a

¹ Le point a) du B de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV énonce que sont insusceptibles d'être pris en charge au titre des frais de mandat « les prêts, dons ou cotisations à des partis politiques déclarés auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ou faisant partie du périmètre d'un parti politique ».

été assez aisé pour le Déontologue de répondre à ces questions et de fixer certaines limites.

Les questions les plus fréquemment posées ont eu trait à la prise en charge des frais de déplacement du suppléant, en particulier lorsque celui-ci utilise un véhicule personnel. Le point 2.2 du C de l'article premier de l'arrêté du Bureau n°12/XV prévoyant explicitement l'éligibilité de ces frais à l'AFM, le Déontologue a confirmé la possibilité d'imputer le coût de l'utilisation d'un véhicule personnel sous la forme d'indemnités kilométriques, en application du barème publié annuellement par l'administration fiscale.

Au-delà de ces consultations d'ordre individuel sur l'application et l'interprétation de la réglementation applicable aux frais de mandat, le Déontologue a, comme à la fin de la XV^e législature, été saisi pour avis sur les projets d'évolution de cette réglementation sous la XVI^e législature.

2. Propositions d'évolution du contrôle des frais de mandat sous la XVI^e législature : contrôler plus de députés plus tôt, améliorer le suivi des contrôles, maintenir une dimension aléatoire

L'arrêté du Bureau n° 61/XV du 30 janvier 2019 qui fixait les modalités de sélection, par tirage au sort, des députés faisant l'objet d'un contrôle sous la XV^e législature étant devenu obsolète, l'adoption d'un nouvel arrêté s'est avérée nécessaire pour la sélection des députés dont l'utilisation des frais de mandat doit être contrôlée sous la XVI^e législature. Le Déontologue a donc formulé des propositions qui ont été approuvées par le Bureau le 18 janvier 2023 (a).

L'adoption de cet arrêté impliquant des modifications de coordination à apporter à l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017, le Bureau a procédé, par la même occasion, à une révision de ce dernier arrêté en vue de laquelle le Déontologue a suggéré un renforcement du dispositif de contrôle (b) et émis un avis au sujet des évolutions présentées par les Questeurs (c).

a. Les modalités de sélection des députés appelés à faire l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat sous la XVI^e législature

- *Forces et faiblesses des modalités de contrôle des frais de mandat sous la XV^e législature*

Comme expliqué plus haut et dans de précédents rapports, le contrôle de l'utilisation de l'AFM par les députés au cours de la XV^e législature a pris deux formes : d'une part, un contrôle, dit « annuel », portant sur la totalité des catégories de dépenses imputées par un député sur son AFM au cours de l'année civile passée ; d'autre part, un contrôle, dit « aléatoire », concernant une partie des dépenses imputées par un député sur une période de deux ou trois mois de l'année civile en cours.

Ce dispositif de contrôle présentait plusieurs avantages : tous les députés ont été contrôlés au moins une fois ; le contrôle annuel était un contrôle approfondi qui permettait en pratique d'exercer une vérification de près de 90 % des dépenses en valeur ; le contrôle aléatoire incitait théoriquement les députés à une certaine vigilance, la réalisation d'un contrôle annuel ne les exonérant pas de la possibilité d'un nouveau contrôle.

Toutefois, le dispositif de contrôle appliqué sous la XV^e législature n'était pas exempt de fragilités susceptibles d'être corrigées, au moins en partie, à l'occasion de l'adoption d'un nouvel arrêté fixant les modalités de sélection des députés dont l'utilisation des frais de mandat doit être contrôlée sous la XVI^e législature.

L'expérience de la XV^e législature a en effet montré que certains députés attendent de faire l'objet d'un contrôle pour mettre leurs dépenses en état d'examen, malgré le recours obligatoire à un expert-comptable. Ce phénomène est accentué par l'absence d'obligation pour chaque député de rendre annuellement compte de l'utilisation de son AFM.

Par ailleurs, certains députés contrôlés tardivement au cours de la législature ont fait part de leur regret de ne pas avoir été contrôlés plus tôt afin d'éviter de reproduire les mêmes erreurs sur plusieurs années.

En outre, une fois le contrôle annuel effectué, les députés n'avaient qu'une faible chance d'être soumis à un nouveau contrôle. En effet, par sa faible ampleur (50 députés contrôlés sur une partie seulement des dépenses engagées pendant deux ou trois mois), le caractère dissuasif du contrôle aléatoire était limité.

Qui plus est, l'existence d'un double contrôle, annuel et aléatoire, était parfois mal comprise par les députés, particulièrement par ceux qui étaient soumis à deux contrôles rapprochés dans le temps.

Partant de ce constat, le Déontologue a, en octobre 2022, présenté à la Présidente de l'Assemblée nationale et aux Questeurs des propositions d'évolution des modalités de contrôle des frais de mandat sous la XVI^e législature, qui ont été soumises à l'approbation du Bureau en janvier 2023.

- *Modalités de sélection des députés dont l'utilisation des frais de mandat doit être contrôlée sous la XVI^e législature*

Le Déontologue a préconisé de ne rien changer en ce qui concerne :

– l'instance chargée du tirage au sort des députés appelés à faire l'objet d'un contrôle : il s'agirait toujours des Questeurs et des présidents des groupes politiques, qui se réuniraient sous la présidence d'un Questeur – étant précisé que les présidents

des groupes politiques pourraient être représentés par un membre de leur groupe désigné à cet effet ;

– la date du tirage au sort : comme sous la XV^e législature, celui-ci aurait lieu au plus tard le 15 février de l’année considérée ;

– le déroulement du tirage au sort (sauf pour ce qui est du tirage prévu en 2026).

En revanche, pour ce qui concerne les modalités de sélection des députés, le Déontologue a suggéré une procédure de contrôle simplifiée pour le début de législature puis une combinaison de contrôles ciblés et aléatoires.

Afin de simplifier le dispositif de contrôle, le Déontologue de l’Assemblée nationale a proposé de diviser schématiquement le contrôle en deux phases :

– À l’occasion de la première phase, qui s’échelonne jusqu’à fin 2025, tous les députés seront contrôlés au moins une fois au titre d’un unique contrôle ;

– La seconde phase permettrait ensuite, à partir de janvier 2026, de combiner un contrôle ciblé sur les députés ayant fait l’objet des demandes de remboursement les plus élevées avec un contrôle aléatoire sur un échantillon tiré au sort parmi tous les autres députés.

Le Déontologue estime que ce dispositif présente plusieurs points forts : il simplifie la procédure pour tous les députés dès le début de législature ; il conduit à ce que tous les députés auront été contrôlés au moins une fois avant 2026 ; il assure que les dépenses des députés pour lesquels le plus d’irrégularités ont été constatées font l’objet d’un suivi par le Déontologue au cours de la législature ; le contrôle aléatoire de la deuxième phase maintient une incitation au respect des règles pour tous les députés.

➤ *Les contrôles de la première phase (2023 – 2025)*

Dans un premier temps, en 2023, 2024 et 2025, un tiers des députés en fonction, tirés au sort à la proportionnelle des groupes, seront contrôlés chaque année, sur toutes les catégories de dépenses imputées sur leur AFM pendant une période de six mois de l’année civile précédente :

– 2023 : contrôle d’un tiers des députés sur leurs frais de mandat des 6 premiers mois de la législature ;

– 2024 : contrôle d’un deuxième tiers des députés sur leurs frais de mandat de 6 mois de l’année 2023 ;

– 2025 : contrôle du dernier tiers des députés non encore contrôlés, sur leurs frais de mandat de 6 mois de l’année 2024.

Lors de cette première phase de contrôle (2023–2025), la distinction entre contrôle annuel et contrôle aléatoire sera supprimée. Cependant, le contrôle sera conduit selon les mêmes exigences que sous la XV^e législature : 50 % minimum des dépenses en volume et en valeur seraient contrôlés afin d’assurer un examen exhaustif sur une période de temps plus resserrée.

Parallèlement à ce contrôle et tout au long de la législature, les députés dont le mandat cesse et qui n’ont pas été déjà contrôlés feront l’objet d’un contrôle sur les six derniers mois de leur mandat¹. En tenant compte des fins de mandat susceptibles d’intervenir en cours de législature, 200 députés environ devraient en fait être contrôlés chaque année.

Aux yeux du Déontologue, cette réforme permettra de contrôler plus vite plus de députés, ce qui contribuera à une meilleure diffusion et appropriation des règles, dès le début de la législature.

➤ *Les contrôles aléatoires et de suivi de la seconde phase (2026–2027)*

Une fois l’ensemble des députés contrôlés, le Déontologue a souhaité que, dans le respect de l’équilibre des groupes politiques, il soit possible de revenir sur les dossiers des députés dont le contrôle aurait révélé le plus de fragilités. Cela permettra de s’assurer que les députés ne s’affranchissent pas des règles une fois le contrôle commun de la première phase effectué.

Il a par conséquent suggéré de mener, en 2026, un type de contrôle similaire aux contrôles précédents mais selon un mode de sélection différent.

En 2026, 200 députés feront l’objet d’un nouveau contrôle, sur six mois d’une année autre que celle de leur premier contrôle.

– À la proportionnelle des groupes, 100 députés seront sélectionnés parmi ceux ayant fait l’objet des demandes de remboursement les plus importantes ;

– 100 autres députés seront sélectionnés par tirage au sort, à la proportionnelle des groupes.

Il sera ainsi difficile de distinguer dans cet ensemble de 200 députés ceux qui auront été ciblés du fait de remboursements élevés demandés à l’issue de leur premier contrôle.

L’année sur laquelle portera ce contrôle sera tirée au sort pour chaque député en excluant l’année du contrôle réalisé au titre de la première phase et en garantissant, pour les députés faisant l’objet d’un contrôle de suivi, qu’il s’agisse d’une année postérieure à celle de leur premier contrôle.

¹ Ce contrôle permettrait de mettre tous les députés dont le mandat cesse en cours de législature sur un pied d’égalité. En effet, sous la XV^e législature, un député qui démissionnait en mars n’était contrôlé que sur les trois premiers mois de l’année alors qu’un député qui démissionnait en décembre l’était sur les douze mois de l’année.

Le contrôle sera ensuite identique au contrôle de la première phase : au moins 50 % des dépenses en volume et en valeur seront contrôlés sur six mois de l'année considérée.

Au premier semestre 2027, dernier semestre de la législature, 50 députés autres que les 100 qui l'auront déjà été en 2026 seront tirés au sort pour faire l'objet d'un contrôle sur l'intégralité des dépenses imputées sur leur AFM pendant trois mois de l'année 2026.

Cette seconde phase de contrôle permettrait d'introduire un suivi des contrôles précédents et de renforcer la dimension aléatoire, dans le respect de l'équilibre entre les groupes politiques. Au total, elle permettrait de contrôler à nouveau 250 députés.

Enfin, les dépenses imputées sur l'AFM au premier semestre 2027 seront examinées dans le cadre du contrôle de la cohérence du solde d'AFM reversé en fin de législature.

Sous réserve d'aménagements mineurs auxquels le Déontologue a donné un avis favorable, les Questeurs ont approuvé les modalités de sélection des députés appelés à faire l'objet d'un contrôle de l'utilisation de leurs frais de mandat sous la XVI^e législature, que le Déontologue a proposées et qui ont été adoptées par le Bureau le 18 janvier 2023.

Souhaitant que l'évolution des modalités de sélection des députés dont l'utilisation de l'AFM sera contrôlée sous la XVI^e législature soit assortie d'un renforcement du dispositif de contrôle, le Déontologue a également formulé des propositions de modification de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés.

b. Le renforcement du dispositif de contrôle

Outre la possibilité pour le Bureau de rendre public le manquement d'un ancien député qui refuserait de se soumettre au contrôle de ses frais de mandat au motif que son mandat aurait cessé depuis l'événement générateur de ce contrôle (soit qu'il ait été tiré au sort alors qu'il était encore en fonction, soit que la fin de son mandat soit survenue alors qu'il n'avait pas déjà fait l'objet d'un contrôle), le Déontologue a préconisé d'étoffer le dispositif de contrôle des frais de mandat en instaurant une obligation pour tous les députés de lui remettre une synthèse annuelle des dépenses qu'ils ont imputées sur leur AFM l'année précédente.

L'article 3 de l'arrêté n° 12/XV obligeait déjà tous les députés à remettre au Déontologue, avant le 31 janvier de l'année en cours, les relevés de leur compte bancaire dédié à l'AFM édités lors de l'année précédente.

Le Déontologue a jugé légitime et nécessaire d'ajouter une obligation de dépôt d'une synthèse annuelle des dépenses effectuées par le député au moyen de

son AFM, qui serait présentée par catégories et transmise dans un délai de trois mois après la fin de l'année civile.

En pratique, cette obligation reposera sur un cadre formel léger : il suffira au député ou à son expert-comptable de transmettre au Déontologue un tableau recensant l'ensemble des dépenses effectuées au cours de l'année précédente pour chaque catégorie de dépense. Dix chiffres devraient donc être fournis chaque année par les députés. Ce dépôt pourra se faire par courriel, par courrier ou par remise en main propre, comme pour les relevés du compte bancaire dédié à l'AFM.

Aux yeux du Déontologue, cette nouvelle obligation présente plusieurs avantages : elle n'impose aucune charge supplémentaire aux experts-comptables effectuant le travail de mise en état d'examen des dépenses des députés conformément à la lettre de mission qu'ils ont signée ; elle assure que chaque député recourt bien à un expert-comptable pour la tenue de sa comptabilité AFM, ainsi qu'il y est obligé par les textes ; elle fournit une preuve de service fait annuel supplémentaire pour chaque député ; elle permet un suivi statistique détaillé des dépenses globales des députés, par poste de consommation, et une évaluation affinée du taux de consommation de l'AFM pour chaque député plus fiable que l'échantillonnage actuel résultant des contrôles et plus conforme aux recommandations de la Cour des comptes.

Cette nouvelle obligation de transmission permettra en effet d'enrichir les données statistiques anonymisées relatives aux résultats des contrôles ainsi que l'estimation globale de la consommation effective, au cours de l'année précédente, de l'AFM versée aux députés que le Déontologue peut, sur le fondement de l'article 3 *bis* de l'arrêté n° 12/XV, communiquer au Président de l'Assemblée nationale et aux Questeurs.

Ces données, construites aujourd'hui à partir des seuls relevés bancaires des comptes AFM de l'année précédente qui lui sont remis par les députés avant le 31 janvier de l'année en cours, pourront également s'appuyer sur les synthèses des dépenses imputées sur l'AFM l'année précédente qui seront transmises par les députés en même temps que lesdits relevés bancaires.

Sur proposition des Questeurs, et suivant les préconisations du Déontologue, le Bureau a, le 18 janvier 2023, modifié en conséquence les articles 3 et 3 *bis* de l'arrêté n° 12/XV.

Le Bureau a également approuvé d'autres modifications de cet arrêté qui lui ont été présentées par les Questeurs et auxquelles le Déontologue avait, pour certaines d'entre elles, formulé un avis défavorable dans un avis du 21 novembre 2022.

c. L'élargissement du périmètre des dépenses éligibles à l'AFM

À la faveur de la révision de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés rendue nécessaire par l'évolution des modalités de sélection des députés appelés à faire l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat sous la XVI^e législature, les Questeurs ont souhaité que soient revues les conditions d'éligibilité de certains frais à l'AFM.

Ils ont ainsi proposé :

– d'admettre l'éligibilité à l'AFM de certaines dépenses d'équipement des bureaux des députés au sein de l'enceinte de l'Assemblée nationale ;

– de dissocier les achats de gerbes des achats de cadeaux au sein du point 6.2 du C de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV précité, de façon à ce que le caractère raisonnable de ces deux types d'achat soit apprécié de manière distincte, et sans subordonner l'éligibilité à l'AFM des achats de gerbes à la présence ou à la représentation physique du député aux cérémonies motivant ces achats ;

– de rendre éligibles à l'AFM les cotisations d'adhésion à des associations, même dépourvues de caractère parlementaire ou d'une représentation spécifique d'élus, dès lors que ces cotisations sont en lien direct avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique.

Par ailleurs, les Questeurs ont souhaité rétablir le dispositif de forfait annuel pour la prise en charge des frais kilométriques des députés qui renoncent à la carte SNCF de libre circulation – dispositif supprimé par le Bureau le 14 octobre 2020, sur proposition du précédent Collège des Questeurs.

Si le Déontologue s'est prononcé en faveur de la première de ces mesures qu'il avait lui-même suggérée, il a émis des réserves sur le projet de dissocier les achats de gerbes des achats de cadeaux sans condition de présence ou de représentation physique du député aux cérémonies motivant les achats de gerbes éligibles à l'AFM.

Il s'est par ailleurs opposé, non pas au principe, mais aux modalités des dispositifs d'extension du champ des cotisations d'adhésion à des associations éligibles à l'AFM et de rétablissement de l'indemnité de frais de déplacement en véhicule personnel, telles que proposées par les Questeurs.

• *L'absence de condition de présence ou de représentation physique du député aux cérémonies motivant les achats de gerbes éligibles à l'AFM*

Le point 6.2 du C de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV précité prévoyait, dans sa version en vigueur avant le 18 janvier 2023, qu'au titre des frais de représentation, sont « *éligibles au titre des frais de mandat, dans la mesure où ils sont en lien direct avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique* : [...] *l'achat de cadeaux, de gerbes, de médailles, d'insignes et d'accessoires pour*

des événements directement liés à l'exercice du mandat ». Un plafond annuel de ce type d'achat a été fixé par la première Déontologie de la législature puis revu à la hausse en 2020 par la Délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député, alors compétente en matière de frais de mandat. A cette occasion a été supprimée par le Bureau (arrêté du 14 octobre 2020) la condition de présence du député ou de son représentant à l'événement motivant cet achat.

À l'occasion du contrôle des frais de mandat de 2021, le Déontologue a été saisi de plusieurs contestations de députés à qui il avait demandé de rembourser le dépassement du plafond annuel de cadeaux, l'un d'entre eux l'ayant dépassé de plus de 75 % mais faisant valoir sa qualité de membre du bureau de la commission de la défense et ses nombreuses participations, en cette qualité, à des cérémonies comportant un dépôt de gerbes. A été aussi évoqué dans ces contestations l'absence de connaissance du montant du plafond. De fait aucune publicité n'est donnée à ces plafonds qui concernent différents types de dépenses (achat ou location d'une voiture, dépenses vestimentaires ou de coiffure, repas et nuits d'hôtel...), et qui ne figurent ni dans l'arrêté n° 12/XV ni dans les documents d'information remis aux députés mais qui leur sont communiqués oralement, sur simple demande.

Le Déontologue puis la Délégation du Bureau chargée de la transparence et des représentants d'intérêts n'ont pas fait droit à ces contestations qui mettent le doigt néanmoins sur un réel problème dans certaines circonscriptions où les commémorations patriotiques sont nombreuses.

Le Déontologue est donc favorable à ce que les achats de gerbes qui représentent une catégorie bien spécifique de dépenses souvent quasi obligatoires soient dissociés des achats de cadeaux au sein du point 6.2 du C de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV précité et à ce que le caractère raisonnable de ces deux types d'achat soit, à l'avenir, apprécié de manière distincte, c'est à dire avec deux plafonds annuels distincts.

Toutefois, le Déontologue juge souhaitable que les députés soient, autant que possible, présents ou représentés physiquement (par leur suppléant ou, à défaut, par leurs collaborateurs) aux cérémonies au titre desquelles ils effectuent des achats de gerbes.

S'il est concevable que les parlementaires ne puissent être présents ou représentés à toutes ces cérémonies, en particulier aux cérémonies patriotiques organisées au même moment en divers lieux de leur circonscription, et si l'on peut donc admettre que cette condition de présence ne soit pas prévue par l'arrêté, il ne faudrait cependant pas que la création d'un plafond spécifique pour les gerbes conduise à des comportements excessifs. Tel serait le cas d'un député qui achèterait au moyen de son AFM des dizaines de gerbes à l'occasion des cérémonies patriotiques du 11 Novembre, au motif que sa circonscription se trouve dans un département comptant de nombreuses communes.

C'est pourquoi le Déontologue estime nécessaire qu'au titre de la mission d'appréciation du caractère raisonnable des dépenses imputées sur l'AFM qui lui revient en application du A de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV précité, le Déontologue, en l'espèce son successeur, fixe, compte tenu des pratiques observées, un double plafond – à la fois unitaire et annuel –, dans la limite duquel de telles dépenses pourront être prises en charge par l'AFM.

On notera que dans une démarche comparable avec celle de l'Assemblée nationale le Sénat a, sur proposition de son Comité de déontologie parlementaire, créé, pour application à partir du 1^{er} janvier 2023, une nouvelle catégorie de dépenses d'AFM : catégorie 6.3 « Cadeaux protocolaires, dons et compositions florales ».

• *L'extension du champ des cotisations d'adhésion à des associations éligibles à l'AFM*

Le Déontologue partage pleinement le constat selon lequel le champ des cotisations d'adhésion à des associations éligibles à l'AFM était trop restrictif. Il a d'ailleurs formulé des propositions pour y remédier dans son précédent rapport public annuel.

Il a en revanche exprimé de grandes réserves quant à l'élargissement proposé par les Questeurs. Il regrette que ces derniers n'en aient pas tenu compte dans leur proposition au Bureau.

Le point 6.2 du C de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV précité prévoyait que sont « *éligibles au titre des frais de mandat, dans la mesure où ils sont en lien direct avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique : [... les] cotisations d'adhésion à des associations à caractère parlementaire ou dans lesquelles est prévue une représentation spécifique d'élus* ».

Cette rédaction limitant le champ des cotisations d'adhésion à des associations éligibles à l'AFM a été retenue lors de la révision de l'arrêté n° 12/XV opérée le 14 octobre 2020 (arrêté du Bureau n° 98/XV), sur proposition de la Délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député (alors compétente en matière de frais de mandat).

Elle était motivée par le double souci :

– de ne pas restaurer indirectement, *via* le versement de cotisations d'adhésion à des associations, la réserve parlementaire qui avait été supprimée par la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ;

– d'harmoniser les dispositions applicables à l'AFM des députés avec celles encadrant l'utilisation de l'AFM des sénateurs.

En effet, le *Guide déontologique du sénateur* énonce que « *l’acquittement d’une cotisation à une association ne relève pas, dans son principe, d’un frais présentant un lien direct avec l’exercice du mandat parlementaire. Toutefois, la prise en charge de cette dépense peut, par exception, être admise soit lorsque le lien avec l’exercice du mandat parlementaire résulte de l’objet “ parlementaire ” de l’association, soit lorsqu’il s’agit d’une association réunissant des élus* » (*Guide déontologique du sénateur*, décembre 2018, p. 93).

La mesure souhaitée par le Collège des Questeurs conduit à supprimer l’exigence du caractère parlementaire de l’association dont la cotisation d’adhésion serait éligible à l’AFM (ou d’une représentation spécifique d’élus en son sein) et, par conséquent, à rendre éligible à cette avance toute cotisation d’adhésion à une association dès lors qu’elle aurait un « *lien direct avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique* ».

Outre qu’elle introduit une divergence significative avec les règles applicables à l’utilisation de l’AFM des sénateurs, cette nouvelle disposition a pour conséquence de confier au Déontologue le soin d’apprécier le « *lien direct avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique* » auquel l’éligibilité à l’AFM d’une cotisation d’adhésion à une association serait subordonnée. Cette tâche pourrait, dans certains cas, devenir particulièrement délicate, en l’absence de tout autre critère d’éligibilité.

En effet, la référence, dans l’arrêté, aux caractéristiques objectives de l’association (caractère parlementaire attesté par son objet social, sa domiciliation dans une enceinte parlementaire ou un corps d’adhérents composé de parlementaires ou d’anciens parlementaires ; présence, en son sein, d’une représentation spécifique d’élus) fournissait des critères précis à l’aune desquels le Déontologue pouvait apprécier le critère, plus malléable et subjectif, du « *lien direct avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique* » de la cotisation d’adhésion imputée sur l’AFM.

La mention de critères d’éligibilité de nature à compléter et préciser celui du « *lien direct avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique* » a permis au Déontologue et à sa prédécesseure de déterminer, de façon suffisamment objective, à l’occasion de leurs contrôles, que n’ayant pas de caractère parlementaire ni ne prévoyant de représentation spécifique d’élus, étaient dépourvues de lien direct avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique des cotisations d’adhésion à des associations telles que « *Ville et Métiers d’Art* », « *Les amis du Louvre* », des « *Lions clubs* » locaux, l’« *Association de sauvegarde du patrimoine radiomaritime* », l’« *Amicale du littoral des pensionnés et veuves de la marine marchande* », l’« *Association des anciens conseillers régionaux* » ou encore la « *Fondation Jean-Jaurès* ».

Ont été également regardées comme dépourvues de lien direct avec le mandat de député les cotisations d’adhésion à des associations dédiées à des loisirs, comme « *L’amicale parlementaire de rugby* » ou la section « *sport automobile* » de

l'« Association sportive et culturelle de l'Assemblée nationale » (ASCAN). Il a, à cet égard, eu l'occasion de rappeler à l'association « Le XV Parlementaire » – qui en a une nouvelle fois informé ses adhérents lors de son assemblée générale du 18 octobre 2022 – que la cotisation d'adhésion à cette association était, à ses yeux, inéligible à l'AFM.

Enfin le Déontologue et sa prédécesseure ont refusé que puissent être prises en charge au moyen de l'AFM des cotisations d'adhésion à des associations à dimension nationale telles que l'« Association nationale des membres de l'Ordre du Mérite », « Le Souvenir Français », « Les Amis de la Gendarmerie » ou encore la « Société nationale de sauvetage en mer » (SNSM), quand bien même il était clair que l'adhésion d'un député à ces associations était liée à sa qualité de député.

Compte tenu des risques que l'élargissement du périmètre des cotisations d'adhésion à des associations éligibles à l'AFM, tel que conçu par le Collège des Questeurs, ne soit assimilé à la restauration, indirecte et pour des montants moindres, de la réserve parlementaire et compte tenu de la complexité de la « jurisprudence » que le Déontologue devrait forger pour s'assurer du « *lien direct* [de telles dépenses] *avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique* », il aurait été, selon lui, préférable de procéder à une extension plus mesurée du champ des cotisations d'adhésion à des associations éligibles à l'AFM.

À cet égard, comme il l'a expliqué dans son précédent rapport public, les contrôles qu'il a pu conduire l'ont convaincu qu'il serait légitime que les députés puissent prendre en charge au moyen de leur AFM les cotisations d'adhésion à des associations locales dépourvues de caractère parlementaire ou d'une représentation spécifique d'élus mais dont le siège social est situé dans leur circonscription (ou dans leur département d'élection, pour les députés élus au sein de cette unité territoriale), et auxquelles ils n'adhèrent qu'à raison de l'exercice de leur mandat parlementaire.

Un tel critère de localisation aurait permis de préciser et d'objectiver le critère du « *lien direct avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique* ».

En l'absence de tout autre critère d'éligibilité que ce dernier, le Déontologue risque de n'avoir malheureusement pas d'autre choix que de porter une appréciation purement subjective sur la qualité de l'association bénéficiaire de la cotisation d'adhésion financée au moyen de l'AFM, alors que, pour toutes les autres dépenses mentionnées au point 6.2 du C de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV précité (frais de réception, frais vestimentaires et de coiffure, frais de bagagerie, participations financières à des manifestations ou cérémonies, achats de cadeaux ou de gerbes), c'est sur les circonstances desdites dépenses (et non sur la qualité de leurs bénéficiaires) qu'il porte une appréciation pour déterminer leur éligibilité.

Le Déontologue regrette donc, dans l'intérêt de l'égalité de traitement des députés faisant l'objet d'un contrôle de l'utilisation de leurs frais de mandat, que les Questeurs n'aient pas été convaincus par ses arguments.

À présent que l'extension envisagée par les Questeurs est inscrite dans le texte de l'arrêté n° 12/XV précité, le Déontologue juge indispensable qu'au titre de la mission d'appréciation du caractère raisonnable des dépenses imputées sur l'AFM qui lui revient en application du A de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV précité, le Déontologue, en l'espèce son successeur, fixe un double plafond – à la fois unitaire et annuel – dans la limite duquel des cotisations d'adhésion à des associations ayant un lien direct avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique pourront être prises en charge par l'AFM.

Ainsi, le montant d'une cotisation imputée sur l'AFM ne devrait en aucun cas conduire à ce que ladite cotisation s'apparente à une subvention « déguisée », au risque de contourner l'esprit de la suppression de la réserve parlementaire supprimée en 2017.

Le Déontologue estime par ailleurs que, par souci de prévenir d'éventuels conflits d'intérêts, les députés devraient éviter de financer, au moyen de leur AFM, des cotisations d'adhésion à des associations qu'ils ont fondées ou qu'ils dirigent (par exemple, une association réunissant leurs soutiens politiques sous le qualificatif d'« amis »).

• *La restauration du dispositif d'indemnité forfaitaire pour utilisation d'un véhicule personnel pour les allers-retours entre la circonscription et Paris*

À l'initiative des Questeurs, le Bureau a, le 18 janvier 2023, rétabli une indemnité représentative de frais de déplacement en véhicule personnel qu'il avait supprimée le 14 octobre 2020.

Avant d'être abrogées, les dispositions du point 2.1 du C de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV précité prévoyaient que « dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, les frais de voiture engagés par les députés qui renoncent à la carte de libre circulation SNCF sont pris en charge sur la base d'un forfait annuel ».

Cette indemnité était destinée à couvrir les trajets entre Paris et la circonscription des députés qui, faute de desserte satisfaisante de transports en commun, ferroviaire ou aérienne, déclaraient utiliser, pour effectuer ces trajets, un véhicule personnel – c'est-à-dire un véhicule autre que de fonction, peu important en réalité qu'il s'agît d'un véhicule acheté ou loué au moyen de leurs deniers personnels ou de l'AFM. Elle couvrait les frais liés à l'utilisation du véhicule (dépréciation du véhicule, carburant, entretien, réparation, assurances), à l'exclusion des frais de péage.

L'indemnité était versée en une seule fois, en début d'année civile, sur le compte AFM des députés bénéficiaires, la plupart étant élus hors de la région

francilienne mais dans des circonscriptions néanmoins relativement peu éloignées de Paris.

Le principal motif de cette suppression tenait au caractère forfaitaire de cette indemnité qui se trouvait décorrélée des déplacements routiers réellement effectués.

Le Déontologue ne s'est pas opposé à ce que ce dispositif soit rétabli au profit des députés élus en métropole (à l'exception de ceux élus en Île-de-France), notamment en raison de son caractère vertueux, d'un point de vue budgétaire, à condition toutefois qu'il soit assorti d'un mécanisme de contrôle spécifique, à défaut duquel cette enveloppe supplémentaire de frais de mandat serait la seule à ne faire l'objet d'aucun contrôle, que ce soit par le Déontologue ou par les services de l'Assemblée (ceux-ci vérifiant les conditions de prise en charge directe de certaines dépenses, comme les transports aériens et ferroviaires ou leur remboursement sur justificatifs, par exemple au titre de la dotation matérielle du député, la DMD, ou de la dotation d'hébergement).

Le dispositif retenu par les Questeurs prévoit que la liste des députés bénéficiaires de cette indemnité doit être adressée au Déontologue, à charge pour ce dernier de vérifier, à l'occasion d'un contrôle de l'usage de l'avance de frais de mandat, si les députés concernés font effectivement des allers-retours en véhicule entre Paris et leur circonscription.

Mais outre qu'un tel contrôle ne peut être annuel, il sera difficile pour le Déontologue de déterminer si les dépenses liées à l'utilisation du véhicule (dépréciation du véhicule, carburant, entretien, réparation, assurances) qui sont portées au débit du compte AFM du député concerné devront être réputées s'imputer sur les versements perçus chaque mois au titre de l'AFM (en vertu du point 2.2 du C de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV précité) ou sur l'enveloppe supplémentaire versée chaque année au titre de l'indemnité – les sommes versées au crédit du compte AFM devenant fongibles lors de leur entrée en compte.

Par conséquent, le Déontologue n'aurait guère d'autre choix que d'appliquer aux dépenses de déplacements réputées s'imputer sur l'indemnité représentative de frais de déplacement en véhicule personnel le même contrôle que celui opéré sur les dépenses de même nature financées par l'AFM. Confier au Déontologue le contrôle de l'utilisation de l'indemnité représentative de frais de déplacement en véhicule personnel va à rebours du caractère forfaitaire de cette indemnité.

Un contrôle spécifique opéré par la division des transports de l'Assemblée aurait permis, si un kilométrage particulièrement faible le justifiait, selon l'ampleur de la diminution constatée, que le Collège des Questeurs décide soit de demander au député concerné de rembourser tout ou partie de l'indemnité non consommée, totalement ou partiellement, l'année précédente, soit de ne pas renouveler l'attribution de l'indemnité pour l'année suivante soit d'en réduire le montant à proportion de cette diminution, selon un mécanisme d'apurement annuel

comparable à celui mis en place par le Sénat s'agissant de l'AFM versée aux sénateurs. Le Déontologue regrette que les Questeurs n'aient pas été convaincus par cette proposition

Par ailleurs, le Déontologue rappelle qu'au titre des procédures de contrôle pouvant être rationalisées, il paraît utile, comme il l'avait indiqué au précédent Collège des Questeurs dans un avis de septembre 2021, que, dans un souci de simplification des démarches des députés, soit privilégiée une modalité unique de prise en charge des frais de péage exposés par les députés lors des déplacements qu'ils effectuent dans le cadre de leur mandat parlementaire.

Actuellement, ces frais peuvent être réglés avec l'AFM pourvu que les trajets afférents soient liés au mandat. Ils peuvent également être remboursés par l'Assemblée nationale dans le cas où le député a effectué des trajets dans son département d'élection, entre son département d'élection et le chef-lieu de sa région ou entre sa circonscription et Paris.

Dans un souci de simplification pour les députés et d'allègement de gestion, le Déontologue réitère sa recommandation tendant à ce que tous les frais de péages liés au mandat puissent être réglés avec la seule AFM.

III. RÔLE DE CONSEIL EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Le Règlement de l'Assemblée nationale confie au Déontologue une mission de conseil en matière de prévention et de gestion des conflits d'intérêts pouvant affecter aussi bien les députés et leurs collaborateurs parlementaires (A) que les personnels de l'Assemblée nationale (B).

À cet égard, il peut être consulté tant sur la réglementation générale en la matière¹ que sur des situations individuelles².

A. CONFLITS D'INTÉRÊTS POUVANT AFFECTER LES DÉPUTÉS ET LEURS COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

Sur le fondement de l'article 80-3-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Déontologue a été saisi à une centaine de reprises par des députés qui souhaitent le consulter sur le respect des règles relatives à la prévention et au traitement des conflits d'intérêts, ainsi que de celles définies dans leur code de déontologie, essentiellement à la faveur des débuts de la nouvelle législature, avec ce qu'ils impliquent de mise en ordre de la situation personnelle des députés, notamment au regard du droit des incompatibilités parlementaires (1), de mise en marche du travail législatif (2) et de mise en pratique de l'exercice du mandat parlementaire sous ses différentes facettes (3, 4 et 5).

1. Accompagnement des députés dans la mise en conformité de leur situation personnelle, notamment au regard du droit des incompatibilités parlementaires

Dès les premières semaines de la XVI^e législature, le Déontologue a été sollicité, tant par écrit qu'à l'occasion d'une douzaine d'entretiens, par un certain nombre de députés qui, notamment dans la perspective du dépôt de leur déclaration d'intérêts et d'activités (DIA) auprès de la HATVP, souhaitent bénéficier de son éclairage quant à la conformité de leur situation personnelle au regard des règles relatives aux incompatibilités parlementaires que le législateur organique a édictées pour résoudre différents conflits d'intérêts.

¹ Article 80-3, alinéa 1^{er}, du Règlement : « le déontologue est consulté sur les règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts ainsi que sur le code de déontologie des députés et le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts ».

² L'article 80-3-1, alinéas 2 et 3, du Règlement prévoit que « le déontologue peut être saisi par tout député qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur le respect des règles relatives au traitement et à la prévention des conflits d'intérêts ainsi que de celles définies dans le code de déontologie » et 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 intégralité ».

L'article 8 du code de déontologie des députés énonce que « le déontologue peut également être saisi par tout fonctionnaire ou contractuel des services de l'Assemblée nationale ou tout 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 ».

À ces députés, le Déontologue a commencé par indiquer qu'il ne pouvait, pour sa part, qu'émettre un simple avis dans la mesure où l'application et l'interprétation des règles en matière d'incompatibilités parlementaires appartiennent, en application de l'article L.O. 151-2 du code électoral, au Bureau de l'Assemblée nationale – après instruction par sa Délégation chargée de l'application du statut du député – voire, en cas de doute, au Conseil constitutionnel.

Il a précisé qu'il lui revient, pour sa part, d'alerter et de conseiller les députés dans l'exercice de leur mandat, afin notamment de prévenir toute situation de conflit d'intérêts, 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* »¹.

Ce rappel fait, le Déontologue a accepté de formuler, à titre purement indicatif, un avis sur la situation personnelle des députés qui le consultaient, au regard des règles énoncées aux articles L.O. 137 à L.O. 153 du code électoral, et plus précisément au sujet de la compatibilité, avec leur mandat parlementaire :

- de mandats locaux ;
- de fonctions publiques non électives ou assimilées ;
- de fonctions dirigeantes au sein de divers organismes, qu'il s'agisse d'établissements publics ou de sociétés privées (notamment de conseil) ;
- de fonctions hospitalières ;
- de fonctions salariées au sein d'entreprises privées ;
- de l'exercice de la profession d'avocat.

Pour ce qui est du **cumul d'un mandat local avec le mandat de député**, le Déontologue souhaite signaler, parce qu'il a été interrogé à trois reprises sur le sujet, par des députés qui cumulent un mandat de conseiller municipal avec leur mandat parlementaire, que le code général des collectivités territoriales définit très précisément les conditions dans lesquelles ces députés peuvent bénéficier de délégations de fonctions en principe dévolues au maire.

L'article L. 2122-18, alinéa 3, de ce code prévoit que « *les membres du conseil municipal exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation, sauf si celle-ci porte sur les attributions exercées au nom de l'État mentionnées à la sous-section 3 de la présente section* », c'est à-dire aux articles L. 2122-27 à L. 2122-34-2 du même code (publication et exécution des lois et règlements ; exécution des mesures de sûreté générale ; arrêtés à l'effet d'ordonner des mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité ou de publier à nouveau des lois

¹ Article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale.

et règlements de police et de rappeler les citoyens à leur observation ; légalisation de toute signature apposée en sa présence par l'un de ses administrés connu de lui, ou accompagné de deux témoins connus ; fonctions en qualité d'officier de police judiciaire et d'officier d'état civil).

Avant d'envisager les cas des députés qui l'ont interrogé sur les conditions de poursuite (ou non) d'une activité professionnelle (ou associative) parallèlement à l'exercice du mandat parlementaire, le Déontologue tient à évoquer le cas d'un **député sans emploi**, qui l'a sollicité pour savoir s'il devait, ou non, se désinscrire de Pôle Emploi.

À ce député le Déontologue a rappelé les dispositions de la circulaire de l'Unédic n° 2021-13 du 19 octobre 2021 portant réglementation d'assurance chômage, qui énoncent, au point 1.2.3 (« Mandats de représentation nationale »), que *« l'exécution de mandats parlementaires ne constitue pas une activité professionnelle mais elle est considérée comme incompatible avec la perception des allocations de chômage, en raison de l'indisponibilité du parlementaire pour être à la recherche effective et permanente d'un emploi »*. Il a été répondu au député concerné qu'en application de ce texte, il ne pouvait percevoir son complément d'aide au retour à l'emploi (ARE) depuis son élection.

Pour ce qui est du cumul du mandat parlementaire avec d'autres activités (professionnelles – publiques ou privées –, associatives, etc.), le Déontologue a été amené à conseiller aux députés qui sollicitaient son avis, tantôt de mettre fin aux activités parallèles en cause (si les députés souhaitaient conserver leur mandat parlementaire), tantôt de les poursuivre sous certaines conditions.

a. Cas où le Déontologue a recommandé à des députés de mettre fin à des activités lui paraissant incompatibles avec le mandat parlementaire

Parmi les cas où le Déontologue a répondu aux nouveaux élus qui lui demandaient son avis que la poursuite d'une activité jusqu'ici exercée par eux ou l'acceptation d'une nouvelle fonction lui paraissaient incompatibles avec l'exercice du mandat parlementaire, figurent ceux de quelques **agents publics**.

S'agissant de ces agents, l'article L.O. 142 du code électoral dispose que *« l'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député »*, à l'exception des fonctions de professeur titulaire des universités (1° de l'article L.O. 142 précité) ainsi que des fonctions de ministre des cultes et de délégué du Gouvernement dans l'administration des cultes en Alsace-Moselle (2° du même article).

L'article L.O. 151-1, alinéa 2, du même code ajoute que *« lorsqu'il occupe un emploi public autre que ceux mentionnés aux 1° et 2° de l'article L.O. 142, [le député] est placé d'office, pendant la durée de son mandat, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d'acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension »*.

Ces dernières dispositions sont issues de l'article 2 de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Elles visent à rapprocher la situation des fonctionnaires – qui, depuis 1946, étaient mis « d'office » en position de détachement, ce qui leur permettait de conserver leurs droits à avancement lié à l'ancienneté et de continuer à acquérir des droits à pension – de celui des salariés de droit privé qui n'ont pas le droit d'obtenir une promotion correspondant au temps passé hors de l'entreprise¹.

Or, alors que ces dispositions ont bientôt dix ans et qu'elles sont entrées en vigueur depuis plus de cinq ans, avec le renouvellement général de l'Assemblée nationale de 2017, le Déontologue a constaté qu'un certain nombre de textes réglementaires, applicables notamment aux praticiens hospitaliers² ou encore aux agents du ministère de l'Éducation nationale³, prévoyaient toujours le placement en détachement de droit des agents publics élus au Parlement – ce qui ne peut que susciter l'étonnement.

Interrogé par un député qui, avant son élection, exerçait des fonctions au sein du ministère de l'Éducation nationale et qui souhaitait savoir s'il devait être placé en position de détachement ou de disponibilité, le Déontologue a répondu que le « *Guide du détachement* » fourni à l'appui de sa demande lui paraissait erroné dans la mesure où il faisait référence à des décrets de 1985, 1986 et 1988 sans prendre en compte les dispositions de la loi organique de 2013 précitée qui ne permettent plus aux fonctionnaires de bénéficier, de droit, d'une position de détachement pendant l'exercice d'un mandat parlementaire.

Au rang des erreurs auxquelles le Déontologue a également dû remédier figure la demande faite à un député, contractuel de droit public, de démissionner à la suite de son élection. Il a indiqué au député concerné que pareille demande lui semblait sans fondement, dans la mesure où l'article 19 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale prévoit que « *l'agent contractuel appelé à exercer les fonctions de membre du Gouvernement ou à remplir un mandat de membre de l'Assemblée nationale ou du Sénat ou du parlement européen est placé en congé sans traitement pendant l'exercice de ses fonctions ou pour la durée de son mandat* ».

¹ *Rapports n° 1108 et n° 1109 (XIV^e législature) faits, au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi organique (n° 1004) et le projet de loi (n° 1005), relatifs à la transparence de la vie publique, par M. Jean-Jacques Urvoas, pp. 276 et s.*

² *Voir l'article R. 6152-53 du code de la santé publique, qui, bien que modifié encore récemment en 2022, prévoit que « le praticien appelé à exercer des fonctions de membre du gouvernement ou un mandat parlementaire est détaché de droit pour la durée de ces fonctions ou de ce mandat ».*

³ *Voir les articles 14 (8°) et 17 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions – décret lui aussi modifié en 2022.*

Au titre des éléments que le Déontologue souhaite également signaler figure l'avis qu'il a fourni à un député dont les fonctions principales étaient manifestement incompatibles et qui souhaitait savoir si des fonctions exercées en adjonction de service l'étaient aussi.

Le Déontologue lui a répondu que, de son point de vue, dans la mesure où il s'agissait d'une activité secondaire assurée en plus des fonctions principales, avec l'autorisation de son employeur principal (qui la lui avait proposée), celle-ci lui semblait pouvoir être regardée comme accessoire à ses fonctions principales, et que, ces dernières fonctions étant incompatibles avec le mandat parlementaire, les fonctions exercées en adjonction de service l'étaient également.

De la même manière que certains agents publics ont dû renoncer à conserver leurs fonctions parallèlement à l'exercice de leur mandat de député, de même certains **salariés du secteur privé** ont été amenés à suspendre leur contrat de travail.

À cet égard, le Déontologue tient à souligner que des députés qui exercent une activité salariée dans le secteur privé, même avec le statut de cadre, ne sont pas nécessairement contraints de démissionner à la suite de leur élection.

En effet, à l'exception des activités de conseil ou de représentation d'intérêts qui peuvent, par nature, être incompatibles avec le mandat parlementaire, quel que soit le statut ou le niveau hiérarchique avec lequel elles sont menées, les autres activités exercées dans le secteur privé ne sont pas, par nature, frappées de la même incompatibilité.

L'article L.O. 146 du code électoral vise les **fonctions de direction exercées au sein d'un certain nombre d'organismes** qu'il énumère¹ et auxquels le Conseil constitutionnel a assimilé certaines associations à caractère économique².

Par conséquent, des fonctions, même d'encadrement, qui sont exercées dans le cadre d'un contrat de travail de droit privé et qui ne correspondent pas aux fonctions de chef d'entreprise, gérant, président de conseil d'administration ou de surveillance, président ou membre de directoire, administrateur délégué ou directeur

¹ Ce texte prévoit que « sont incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général délégué ou gérant exercées dans » *les entreprises bénéficiaires de subventions publiques ciblées ou d'autorisations discrétionnaires délivrées par des personnes publiques pour le déploiement de leur activité, les entreprises destinant spécifiquement leurs produits ou prestations à des personnes publiques, les entreprises ayant un objet principalement financier et faisant publiquement appel à l'épargne, les entreprises de promotion immobilière, les sociétés d'économie mixte, etc.*

L'article L.O. 147 du code électoral interdit également aux députés d'accepter en cours de mandat une fonction de membre du conseil d'administration ou de surveillance au sein des entreprises mentionnées à l'article L.O. 146 précité. Pour l'application de cet article, le Conseil constitutionnel assimile à l'acceptation, en cours de mandat parlementaire, d'une nouvelle fonction de membre du conseil d'administration ou de surveillance le renouvellement de telles fonctions acquises avant le début du mandat parlementaire (décision n° 95-13 I du 19 janvier 1996).

² *Décisions n° 88-7 I du 6 décembre 1988, n° 89-8 I du 7 novembre 1989, n° 2006-20/21 I du 20 juillet 2006, n° 2006-22 I du 26 octobre 2006 et n° 2018-39 I du 29 juin 2018.*

général (le cas échéant délégué), ne sont pas, en soi, incompatibles avec l'exercice du mandat parlementaire.

Le Déontologue l'a rappelé à un député qui, salarié d'une entreprise privée en tant que responsable de son développement, souhaitait savoir s'il était contraint de démissionner à la suite de son élection.

Considérant que ce poste à responsabilités n'était pas assimilable à une fonction de direction au sens de l'article L.O. 146 du code électoral, qui doit être strictement interprété, le Déontologue a indiqué au député concerné que son poste n'était pas incompatible avec son mandat parlementaire et qu'il pouvait ainsi, s'il le souhaitait, le conserver tout en exerçant son mandat – pour autant que le cumul de ces activités professionnelles et électives ne nuise pas à la bonne exécution de son contrat de travail.

Il a précisé audit député qu'en vertu de l'article L. 3142-83 du code du travail¹, il pouvait également suspendre son contrat de travail pour se consacrer à son mandat parlementaire, sans avoir l'obligation de démissionner de son poste.

Ce n'est pas toujours le cas de députés qui occupent des fonctions de direction au sein d'entreprises privées et qui peuvent être contraints d'abandonner lesdites fonctions s'ils envisagent de conserver leur mandat parlementaire.

Le Déontologue souhaite citer l'exemple d'un député occupant des fonctions de gérant et d'actionnaire unique d'un **cabinet de conseil** ayant principalement pour clients des personnes publiques ou des organismes bénéficiaires de subventions publiques.

Au vu des disposition des articles L.O. 146 (3° et 8°)² et L.O. 146-1 (3°)³ du code électoral, il existe un risque que des fonctions de gérant au sein d'un cabinet de conseil soient regardées comme incompatibles avec le mandat parlementaire. Au-delà de ces fonctions, le contrôle exercé au sein du capital d'un cabinet pourrait, aux yeux du Déontologue, être regardé comme incompatible avec le mandat de

¹ Ce texte prévoit que « le contrat de travail d'un salarié membre de l'Assemblée nationale ou du Sénat est, sur sa demande, suspendu jusqu'à l'expiration de son mandat, s'il justifie d'une ancienneté minimale d'une année chez l'employeur à la date de son entrée en fonction ».

² L'article L.O. 146 du code électoral prévoit que « sont incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions de [...] gérant exercées dans : [...] 3° les sociétés ou entreprises dont l'activité consiste dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services destinés spécifiquement à ou devant faire l'objet d'une autorisation discrétionnaire de la part de l'État, d'une collectivité ou d'un établissement public ou d'une entreprise nationale ou d'un État étranger ».

Le 8° du même article édicte une incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions de direction (notamment celles de gérant) exercées au sein des « sociétés, entreprises ou organismes dont l'activité consiste principalement à fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° » du même article L.O. 146.

³ Le 3° de l'article L.O. 146-1 du code électoral interdit à tout député de fournir des prestations de conseil aux entreprises et organismes mentionnés aux 1° à 7° de l'article L.O. 146 précité.

député, compte tenu des dispositions du 2° de l'article L.O. 146-2 du code précité¹. Un député concerné devrait mettre sa situation en conformité au regard de ces règles le plus rapidement possible et en application de l'article L.O. 151-1 du même code, soit céder tout ou partie de la participation qui le placerait en situation d'incompatibilité au regard du 2° de l'article L.O. 146-2, soit prendre les dispositions nécessaires pour que tout ou partie de cette participation soit gérée, pendant la durée de son mandat, dans des conditions excluant tout droit de regard de sa part – et ce au plus tard trois mois après son entrée en fonction ou, en cas de contestation de son élection, après la date de la décision du Conseil constitutionnel.

Au-delà du cas des activités de conseil – dont la compatibilité avec le mandat parlementaire est assez strictement et précisément définie par le code électoral –, le Déontologue s'est interrogé sur la compatibilité avec ledit mandat de **fonctions exercées au sein d'entreprises assimilables à des « start-ups »**.

Le Déontologue a en effet été sollicité par un député au sujet de la compatibilité de son mandat parlementaire avec des fonctions dirigeantes qu'il lui était proposé d'exercer au sein d'une société de biotechnologie qui bénéficiait de subventions publiques ciblées, notamment régionales, et dont l'activité était soumise à des autorisations préalables délivrées par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Là encore, les dispositions des articles L.O. 146 et L.O. 147 du code électoral, interdisent à un député d'accepter au cours de son mandat des fonctions de membre du conseil d'administration ou de surveillance d'une société qui bénéficie d'avantages assurés par l'État ou une collectivité publique, ou qui a un objet principalement financier, ou qui destine ses produits ou prestations spécifiquement à une collectivité publique, ou dont l'activité dépend d'une autorisation discrétionnaire délivrée par une personne publique.

Dans l'hypothèse où, contre son avis, un député accepterait les fonctions en question, le Déontologue recommande de veiller à ne pas utiliser les moyens mis à sa disposition par l'Assemblée nationale au profit de la société en cause et de ne pas chercher, dans le cadre de son activité de député, à favoriser les intérêts de cette structure.

Au rang des fonctions que le Déontologue a conseillé à des députés de cesser ou de refuser (si elles n'avaient pas encore été exercées), figurent celles de **dirigeant d'un organisme inscrit au répertoire des représentants d'intérêts tenu par la HATVP**.

L'article L.O. 146-3 du code électoral « *interdit à tout député d'exercer l'activité de représentant d'intérêts à titre individuel ou au sein des personnes*

¹ Ce texte interdit « à tout député d'exercer le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme : [...]

2° Dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1° à 7° de l'article L.O. 146 ».

morales, établissements, groupements ou organismes inscrits au répertoire des représentants d'intérêts rendu public » par la HATVP.

Le Déontologue estime qu'au regard de ces dispositions, la présidence, même bénévole, d'une association ayant la qualité de représentant d'intérêts, paraît incompatible avec le mandat parlementaire.

Dans l'hypothèse où le Bureau de l'Assemblée nationale admettrait la compatibilité de telles fonctions avec le mandat de député, le Déontologue recommande, non seulement de faire preuve de la plus grande transparence quant aux intérêts détenus, mais aussi de privilégier le déport lorsque des travaux parlementaires étaient susceptibles d'interférer avec les intérêts de l'association en cause et de ses adhérents – ce qui pouvait être régulièrement le cas en siégeant au sein d'une commission de l'Assemblée nationale.

L'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose que « *chaque député [...] veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver, après avoir consulté, le cas échéant, l'organe chargé de la déontologie parlementaire à cette fin* ». À cet effet, les députés peuvent déclarer leurs intérêts par écrit ou par oral, voire s'abstenir soit d'accepter certaines fonctions soit de participer à certains travaux de l'Assemblée nationale¹. Le déport peut emprunter différentes modalités : absence de participation à la séance ; non-participation aux délibérations et au vote ; participation aux délibérations en indiquant, par une déclaration orale, les intérêts en présence mais sans vote. La question de la participation aux débats et aux votes en commission et en séance publique doit s'apprécier au regard de l'objet des articles ou des amendements en discussion et de l'intensité du lien existant entre ceux-ci et les intérêts détenus par le député, qui doit être suffisamment direct. À cet égard, le Déontologue a fait savoir qu'un conflit d'intérêts pourrait surgir à l'occasion de l'examen d'une disposition donnant à l'association en cause ou à son président un rôle particulier ou un avantage quelconque.

Le Déontologue a également rappelé qu'il revenait à un député qui choisirait de se déporter, d'en informer le Bureau en renseignant, en conséquence, le registre public des déports.

¹ *L'article 80-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit qu'« afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts, un député qui estime devoir faire connaître un intérêt privé effectue une déclaration écrite ou orale de cet intérêt. Cette déclaration est mentionnée au compte rendu et, si elle est orale, n'est pas décomptée du temps de l'intervention ». L'article ajoute que « lorsqu'un député estime devoir ne pas participer à certains travaux de l'Assemblée en raison d'une situation de conflit d'intérêts telle que définie à l'article 80-1, alinéa 3, il en informe le Bureau » et qu'un « registre public, tenu sous la responsabilité du Bureau, recense les cas dans lesquels un député a estimé devoir se prévaloir des dispositions mentionnées à l'alinéa 2 du présent article ».*

Le choix de ne pas participer aux travaux de l'Assemblée nationale relève toutefois de la libre appréciation du député et revêt un caractère facultatif, comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017 (« Loi pour la confiance dans la vie politique »).

Dans d'autres situations, le Déontologue a pu conseiller aux députés qui le sollicitaient de conserver leurs activités parallèles, tout en subordonnant la poursuite de ces activités à diverses conditions.

b. Cas où le Déontologue a précisé les conditions auxquelles des députés pouvaient poursuivre des activités parallèlement à l'exercice du mandat parlementaire

À certains députés soucieux de connaître les conditions précises auxquelles ils pouvaient poursuivre une activité professionnelle commencée avant leur élection, le Déontologue a été conduit à indiquer tantôt qu'ils pouvaient destiner leurs prestations aux mêmes bénéficiaires mais pas sous le même statut, tantôt qu'ils pouvaient continuer de travailler sous le même statut mais pas toujours avec les mêmes clients.

Au premier cas de figure correspond par exemple celui d'un médecin qui, bien qu'appartenant à la **fonction publique hospitalière**, souhaitait pouvoir suivre ses patients en consultation au moins une fois par semaine.

Le Déontologue lui a indiqué qu'une fois placé d'office en position de disponibilité, il pouvait, de son point de vue, continuer de proposer des consultations à ses patients en réalisant des vacations au sein du centre hospitalier et universitaire (CHU) dont il relevait jusqu'alors. En effet, le Bureau de l'Assemblée nationale – à qui revient l'appréciation des règles d'incompatibilités parlementaires –, a admis, lors de sa réunion du 23 mai 2018, que l'exercice du mandat de député était compatible avec la réalisation de vacations au sein d'un établissement hospitalier.

Au second cas de figure correspond par exemple la situation d'un député qui, exerçant jusqu'à son élection la **profession d'avocat**, souhaitait savoir s'il pouvait continuer de plaider dans des litiges relatifs à la responsabilité médicale.

Après avoir rappelé à ce député les dispositions de l'article L.O. 149 du code électoral¹, le Déontologue lui a indiqué qu'à ses yeux, il ne pouvait plus ni plaider ni consulter à l'encontre des établissements publics hospitaliers dans des dossiers de responsabilité médicale et, que, dans la mesure où il n'existait pas de séparation stricte de clientèle au sein du cabinet d'avocats pour lequel il travaillait,

¹ *Cet article interdit à tout avocat, investi d'un mandat de député, « d'accomplir directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un associé, d'un collaborateur ou d'un secrétaire, sauf devant la Haute Cour de justice et la cour de justice de la République, aucun acte de sa profession dans les affaires à l'occasion desquelles des poursuites pénales sont engagées devant les juridictions répressives pour crimes ou délits contre la nation, l'État et la paix publique ou en matière de presse ou d'atteinte au crédit ou à l'épargne ; il lui est interdit, dans les mêmes conditions, de plaider ou de consulter pour le compte de l'une de ces sociétés, entreprises ou établissements visés aux articles L.O. 145 et L.O. 146 dont il n'était pas habituellement le conseil avant son élection, ou contre l'État, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics, à l'exception des affaires visées par la loi n 57-1424 du 31 décembre 1957 attribuant aux tribunaux judiciaires compétence pour statuer sur les actions en responsabilité des dommages causés par tout véhicule et dirigées contre une personne morale de droit public. »*

il lui revenait de s'assurer que les associés, collaborateurs et secrétaires respectent la même interdiction.

D'une manière plus générale, le Déontologue a recommandé aux députés à qui il a indiqué qu'à ses yeux, ils pouvaient conserver une activité professionnelle dans le secteur privé, de faire preuve d'une grande prudence afin que leur qualité de député ne soit pas associée à l'entreprise (ou l'association) au sein de laquelle ils travaillaient. En effet, l'article L.O. 150 du code électoral *« interdit à tout député de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale. Seront punis d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 3 750 euros ou de l'une de ces deux peines seulement les fondateurs, les directeurs ou gérants de sociétés ou d'établissements à objet commercial, industriel ou financier qui auront fait ou laissé figurer le nom d'un député avec mention de sa qualité dans toute publicité faite dans l'intérêt de l'entreprise qu'ils dirigent ou qu'ils se proposent de fonder. En cas de récidive, les peines ci-dessus prévues pourront être portées à un an d'emprisonnement et 7 500 euros d'amende. »*

Par ailleurs, l'article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale énonce qu'*« indépendamment des cas prévus par l'article L.O. 150 et sanctionnés par l'article L.O. 151 du code électoral, il est interdit à tout député, sous les peines disciplinaires prévues aux articles 71 à 73, d'exciper ou de laisser user de sa qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales ou dans l'exercice des professions libérales ou autres et, d'une façon générale, d'user de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat »*.

Au-delà du rappel de l'interdiction faite aux députés de promouvoir, dans le cadre de leur mandat, les organismes au sein desquels ils peuvent conserver des activités parallèles, le Déontologue a été conduit à conseiller, à plusieurs reprises, des députés sur les moyens de concilier ces activités avec les exigences du travail législatif, dans le souci de prévenir tout conflit d'intérêts.

2. Conseils pour les premiers pas du travail législatif

Signe que le « réflexe déontologique » s'ancre progressivement parmi les représentants de la Nation, y compris dès les premières semaines d'une nouvelle législature, le Déontologue a régulièrement été sollicité en 2022 par des députés, en particulier ceux nouvellement élus, pour savoir si, au regard de leur situation personnelle, ils pouvaient soit accepter une fonction liée au travail législatif (a) soit déposer ou voter un texte législatif ou un amendement ou émettre un avis à son sujet (b).

a. Cas où le Déontologue a été sollicité relativement à l'acceptation d'une fonction liée au travail législatif

Parmi les sollicitations dont il a fait l'objet de la part de députés désireux de vérifier l'existence (ou non) d'un conflit d'intérêts susceptible de résulter de

l'acceptation d'une fonction, le Déontologue souhaiterait évoquer quatre situations : une première dans laquelle il a jugé que le conflit d'intérêts était faible parce que le lien avec la procédure législative était faible ; deux autres dans lesquelles il a jugé qu'un tel conflit n'existait pas en raison de la nature des intérêts en présence et du caractère distendu de leur lien avec les textes en discussion ; une dernière enfin dans laquelle il a estimé qu'un conflit d'intérêts risquait d'être caractérisé.

La première situation correspond à celle d'un député sapeur-pompier volontaire qui souhaitait savoir s'il pouvait accepter de devenir membre d'un **groupe d'études** sur les sapeurs-pompiers.

Après avoir rappelé à ce député les dispositions de l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale qui définissent la notion de conflit d'intérêts et précisent (à l'alinéa 3) qu'« *il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes* », le Déontologue lui a indiqué que les groupes d'études étant des instances informelles n'intervenant pas dans la procédure législative ni de contrôle, il lui semblait que le risque d'émergence d'un conflit d'intérêts était faible.

En effet, comme le mentionne le site Internet de l'Assemblée nationale, « *les groupes d'études sont des instances ouvertes à tous les députés et constituées pour approfondir et suivre des questions spécifiques, qu'elles soient de nature politique, économique, sociale ou internationale. Ces instances n'interviennent pas directement dans la procédure législative. Leur mission est d'assurer une veille juridique et technique sur des questions trop spécialisées pour faire l'objet d'un examen suivi par les commissions permanentes (problématique, secteur d'activité...)* ».

Ceci étant, le Déontologue recommande aux députés concernés de signaler leur activité auprès de leurs collègues membres de groupes d'études, lors des réunions et à tout moment qu'ils jugeraient nécessaire, de façon à faire valoir, en toute transparence, une expérience particulière, susceptible de profiter au groupe d'études.

Il est arrivé que le Déontologue juge le conflit d'intérêts non caractérisé dans des cas où les fonctions proposées aux députés concernés étaient plus directement liées soit à la procédure législative, soit aux travaux de contrôle du Parlement.

Pour ce qui est de fonctions liées à la procédure législative, le Déontologue souhaiterait évoquer le cas d'un député qui l'a consulté pour savoir s'il pouvait accepter des **fonctions de rapporteur d'un texte de loi** ayant trait au logement et à l'urbanisme alors qu'il avait conservé des fonctions dirigeantes au sein d'une société réalisant des opérations d'aménagement.

Après avoir là encore rappelé les dispositions des articles 80-1 et 80-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Déontologue a considéré qu'un conflit

d'intérêts ne lui paraissait pas pouvoir être caractérisé du seul fait fonctions exercées par le député concerné parallèlement à son mandat parlementaire.

Il lui a au contraire semblé que ces fonctions permettaient davantage au député en cause d'apporter une expertise dans le domaine du logement et de l'urbanisme qu'elles ne nuisaient à l'objectivité et à l'impartialité de son rapport.

Toutefois, il a signalé audit député que, par précaution et s'il l'estimait nécessaire en commission ou en séance publique, il pouvait mentionner par oral ou par écrit les fonctions qu'il occupait. Une telle déclaration – mentionnée au compte rendu – lui permettrait ainsi d'assurer la transparence de sa situation auprès de ses collègues et des citoyens.

Pour ce qui est des **fonctions liées aux travaux de contrôle du Parlement**, le Déontologue peut citer le cas d'un député qui, juste après avoir été nommé **co-rapporteur d'une mission d'évaluation relative à la mise en application d'une loi**, désirait vérifier si une telle fonction le plaçait en situation de conflits d'intérêts au regard de l'activité professionnelle qu'il avait conservée parallèlement à l'exercice de son mandat parlementaire.

Après s'être assuré que cette activité salariée était compatible avec le mandat parlementaire – ce qui était le cas –, le Déontologue a examiné si la loi dont il s'agissait d'évaluer l'application comprenait des dispositions qui visaient spécifiquement et exclusivement le secteur d'activités au sein duquel le député concerné avait conservé des intérêts professionnels et financiers – ce qui n'était pas le cas.

Considérant que la population d'actifs à laquelle le député en cause appartenait pouvait être considérée comme une « *large catégorie de personnes* », au sens de l'article 80-1, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale, le Déontologue a conclu que le risque de caractérisation d'un conflit d'intérêts était limité. Il ne lui a donc pas paru nécessaire que ce député renonce à sa fonction de co-rapporteur.

Toutefois, il a recommandé audit député, afin que ce dernier se prémunisse de tout risque de mise en cause et qu'il mène sereinement la mission d'évaluation, de faire preuve de transparence en signalant oralement les intérêts qui étaient les siens, à chaque fois que cela pourrait paraître nécessaire au regard de l'objet de la mission d'évaluation et de l'intensité du lien existant entre celui-ci et ses intérêts privés.

Il lui a également rappelé qu'il pouvait à tout moment renoncer à participer à certaines activités ou auditions menées par la mission d'évaluation, soit en n'y étant pas présent, soit en y assistant sans intervenir.

Il lui a en outre indiqué que, dans cette hypothèse, il lui appartenait d'en informer le Bureau grâce à l'application « Registre des déports » accessible depuis

le bureau virtuel des députés – étant précisé que les députés qui renseignent ce registre public ne sont pas tenus d'indiquer le motif de leur départ.

Enfin, le Déontologue a rappelé au député concerné que le choix de ne pas participer aux travaux de l'Assemblée nationale relève de la libre appréciation du député et revêt un caractère facultatif, comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017.

C'est en procédant au même rappel que le Déontologue a conclu la réponse qu'il a adressée à un député désireux de connaître son avis quant à la possibilité d'accepter les **fonctions de rapporteur d'un texte de loi** alors qu'il avait, jusqu'à son élection, été salarié d'une entreprise intervenant dans le secteur directement concerné par ce texte et à qui il a conseillé, cette fois, de renoncer à exercer lesdites fonctions.

En effet, le député concerné qui, avant son élection, occupait un poste à responsabilités, mais pas de fonctions de direction, au sein de l'entreprise qui l'employait, n'avait pas rompu son contrat de travail, mais en avait seulement suspendu l'exécution pendant l'exercice de son mandat parlementaire. Il bénéficiait d'un droit à réintégration à l'issue de ce mandat et conservait, pendant la suspension de son contrat, ses droits à l'avancement, un intéressement dans l'entreprise ainsi que divers avantages.

Par ailleurs, pendant la durée de la suspension de son contrat de travail et selon les termes de l'acte procédant à la suspension, le député en cause restait tenu, vis-à-vis de son employeur, d'obligations de loyauté, de non-concurrence et de discrétion.

Le Déontologue a donc estimé que, malgré la suspension de son contrat de travail, ce député conservait un lien fort avec l'entreprise qui l'employait – d'autant plus qu'il avait indiqué vouloir reprendre son activité salariée au terme de son mandat. Ce lien était non seulement économique mais aussi juridique : il obligeait le député à ne pas porter atteinte aux intérêts de son employeur ni à lui causer du tort. Il y avait donc lieu de considérer que si les intérêts de son employeur étaient en jeu, le député ne pourrait pas – ou tout au moins ne paraîtrait pas – émettre un avis indépendant, impartial et objectif sur les dispositions d'un texte de loi susceptible d'avoir un impact sur cette entreprise.

Or certaines dispositions du texte de loi que le député en cause s'était vu proposé de rapporter pouvaient avoir des conséquences financières directes sur l'entreprise qui l'employait.

Aussi, du fait du lien qui unissait le député à l'entreprise dont il était resté le salarié (son contrat de travail étant seulement suspendu) et qui le contraignait à respecter une obligation de loyauté, il a semblé au Déontologue qu'il ne pouvait pas émettre un avis sur les dispositions qui auraient un impact financier direct sur cette entreprise sans la placer en situation de conflit d'intérêts et mettre en doute le caractère objectif et impartial de son éventuel rapport.

Le Déontologue lui a donc déconseillé d'accepter les fonctions de rapporteur du texte en question – recommandation qui a été suivie.

Dans l'hypothèse où le député serait allé contre son avis en acceptant les fonctions qui lui étaient proposées, le Déontologue lui avait tout de même préconisé de faire preuve de transparence en signalant oralement son activité professionnelle, à chaque fois que cela aurait pu paraître nécessaire au regard de l'objet des dispositions dont il serait rapporteur et de l'intensité du lien existant entre celui-ci et ses intérêts privés.

Parmi les autres conseils que le Déontologue avait pris soin de donner au député au cas où celui-ci ne se serait pas conformé à son avis, figurent celui de déclarer ses intérêts à la fois au président de la commission compétente avant la nomination en qualité de rapporteur, et aux députés présents lors de la réunion de commission à l'occasion de laquelle cette nomination devait intervenir – afin qu'une telle déclaration mentionnée au compte rendu de cette réunion – ainsi que celui de faire mention de ses activités professionnelles passées dans son rapport – de façon à assurer une transparence maximale auprès de ses collègues et des citoyens.

Au-delà de ces consultations relatives à d'éventuels conflits d'intérêts pouvant résulter de l'acceptation d'une fonction liée au processus législatif, le Déontologue a répondu à des députés qui souhaitaient savoir si de tels conflits pouvaient émerger à l'occasion du dépôt ou du vote d'un texte de loi ou d'un amendement ou encore de l'émission d'un avis sur un tel texte ou amendement.

b. Cas où le Déontologue a été consulté préalablement au dépôt, au vote ou à la formulation d'un avis sur un texte législatif

Le Déontologue a été sollicité par des députés qui souhaitaient savoir si, au regard de leur situation personnelle, un éventuel conflit d'intérêts pouvait découler du dépôt d'un texte législatif, et notamment d'un amendement.

Ainsi, un député a demandé à bénéficier de son analyse avant de **déposer un amendement** susceptible d'augmenter les crédits alloués à des dispositifs dont il pouvait être amené à profiter dans le cadre de l'exercice de sa profession.

Le Déontologue a jugé que, si le député en question n'avait pas d'intérêts financiers actuels à faire adopter l'amendement envisagé, la perspective d'un intérêt financier futur pourrait, sinon influencer, du moins paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de son mandat. Il lui a en outre expliqué qu'une forme de corporatisme pourrait lui être reprochée s'il proposait une augmentation de crédits ayant un impact financier direct sur la rémunération des membres de sa profession. Par conséquent, le Déontologue a estimé qu'il n'était pas à exclure qu'un conflit d'intérêts – si ce n'est réel, du moins apparent – soit caractérisé.

Il a donc recommandé au député de renoncer, par prudence, à déposer l'amendement envisagé, tout en rappelant que le droit d'amendement des parlementaires est constitutionnellement garanti et qu'il restait ainsi libre, sous

réserve des limites fixées par la Constitution, de déposer les amendements de son choix.

Le Déontologue relève qu'il n'a pas été consulté par certains députés exerçant la profession d'avocat qui, lors des débats budgétaires, ont été signataires d'amendements tendant à revaloriser l'aide juridictionnelle ou à réduire le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux honoraires d'avocat afin de renforcer l'accès au droit. Dans de tels cas l'existence d'une apparence de conflit d'intérêt mériterait pourtant d'être questionnée.

Le Déontologue a par ailleurs été saisi par un député qui souhaitait savoir si, compte tenu de l'activité professionnelle de son conjoint, un conflit d'intérêts pouvait résulter de l'**émission en tant que rapporteur d'un avis sur un texte législatif, et plus précisément sur un amendement** impactant directement le secteur d'activités dudit conjoint.

Le Déontologue lui a répondu qu'à ses yeux, si le député qui le consultait portait comme rapporteur l'avis émis, dans son ensemble, par la commission compétente à la suite d'un vote exprimé lors d'une réunion tenue en application de l'article 86 ou de l'article 88 du Règlement de l'Assemblée nationale, le conflit d'intérêts résultant de l'objet de l'amendement en cause et de la nature des activités professionnelles de son conjoint ne serait pas caractérisé, dans la mesure où il ne ferait qu'exprimer la position de la commission.

En revanche, il lui a semblé que si le député qui l'interrogeait formulait un avis à titre personnel sur un amendement non encore examiné par la commission compétente, ses intérêts privés – consistant dans la nature des activités professionnelles de son conjoint – pourraient influencer, ou au moins paraître influencer, l'exercice indépendant, impartial et objectif de son mandat – et plus précisément de ses fonctions de rapporteur. Par conséquent, dans cette dernière hypothèse, selon le Déontologue, il n'était pas à exclure qu'un conflit d'intérêts – si ce n'est réel, du moins apparent – pût être caractérisé. C'est pourquoi le Déontologue a recommandé, par prudence, de renoncer à émettre un avis personnel sur l'amendement concerné et de privilégier le dépôt.

Ce dernier pouvant revêtir différentes formes, le Déontologue a, dans le cas présent, conseillé au député désigné comme rapporteur de ne pas participer à la délibération et au vote de l'amendement au cours de la réunion de la commission compétente et d'en informer le Bureau, comme le prévoit l'article 80-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, en renseignant le registre public des dépôts.

Dans l'hypothèse où le député concerné renoncerait à émettre un avis personnel sur l'amendement en cause, le Déontologue a suggéré que, dans la mesure où la commission compétente devait, en tout état de cause, être éclairée par un avis avant de voter, ledit député laisse l'un de ses collègues qui serait membre du Bureau de la commission, ou, à défaut, l'orateur ou le coordinateur désigné par son groupe politique dans le cadre de l'examen du texte de loi, formuler un avis.

Compte tenu du risque que le conflit d'intérêts soit, dans la situation du député concerné, regardé comme étant au moins apparent, il a semblé au Déontologue que la prudence commandait de privilégier la solution du déport aussi bien dans le cas où il aurait à formuler un avis sur l'amendement en cause à titre personnel que dans celui où il ne ferait que porter l'avis émis par la commission compétente, nonobstant l'absence de conflit d'intérêts dans cette seconde hypothèse.

S'agissant d'ailleurs des **dépports**, le Déontologue note que, depuis le début de la XVI^e législature, les députés y ont bien davantage recours que sous la précédente mandature.

En effet, alors que cinq dépports avaient été mentionnés dans le registre public des dépports en 2021, plus du double (onze précisément) l'ont été au cours des six premiers mois de la XVI^e législature¹.

Parmi ces onze dépports publiés sur le site Internet de l'Assemblée nationale², neuf sont ponctuels et se rapportent à des textes de loi précis. Le déport peut concerner l'ensemble du texte ou seulement certaines de ses dispositions. La plupart des députés (sept sur neuf) ont choisi de ne pas indiquer le motif de leur déport, ce qui est leur droit. Deux députés ont toutefois préféré mentionner ce motif : l'un a fait état de son activité professionnelle passée au sein d'une entreprise publique dont il demeure l'employé, bien qu'en congé « longue durée » pour fonction politique ; l'autre a invoqué un engagement associatif qui, après consultation du Déontologue, paraissait devoir le conduire à ne pas déposer ni voter un amendement, quand bien même il n'avait pas d'intérêt financier dans l'association en cause.

Deux autres des onze dépports enregistrés en 2022 méritent d'être signalés car il s'agit de **dépports** « **permanents** », annoncés comme concernant non pas un texte de loi en particulier, mais tout texte de loi susceptible d'impacter un secteur d'activités ou un organisme.

En effet, un député a fait savoir qu'il se déporterait – en étant présent sans prendre la parole ni voter – sur tous les textes relatifs à l'Office national des forêts (ONF), en raison de ses liens familiaux avec un cadre de cet organisme.

Un autre député a déclaré que, compte tenu de son activité professionnelle passée, il assisterait aux discussions relatives aux dispositions de nature législative ayant trait « *au commerce, à l'immobilier commercial et au transport aérien* », mais qu'il ne prendrait pas la parole ni ne voterait ces dispositions.

¹ Aucun député n'a renseigné le registre public des dépports durant les six premiers mois de l'année 2022, ce qui peut notamment s'expliquer par le ralentissement de l'activité législative à l'approche de la campagne électorale et pendant celle-ci.

² Voir le lien suivant : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/depports>

D'une manière générale, le Déontologue a expliqué à tous les députés qui l'ont interrogé pour savoir s'ils devaient, ou non, se déporter, que la question de leur participation aux débats et aux votes en commission et en séance publique doit s'apprécier au regard de l'objet des articles ou des amendements en discussion et de l'intensité du lien existant entre ceux-ci et leurs intérêts, qui doit être suffisamment direct.

Il leur a également rappelé que le choix de ne pas participer aux travaux de l'Assemblée nationale relève de leur libre appréciation et revêt un caractère facultatif.

Au-delà des consultations liées au travail législatif, le Déontologue a été conduit à adresser à certains députés des recommandations relatives à d'autres aspects de l'exercice du mandat parlementaire.

3. Conseils pour les autres aspects de l'exercice du mandat parlementaire dans la seule poursuite de l'intérêt général

Dans tous les aspects de leur mandat parlementaire, les députés sont tenus de respecter le code de déontologie qui définit les principes devant guider leurs actions dans l'exercice de leur mandat et qui a été établi par le Bureau en application de l'article 80-1 du Règlement. Le premier alinéa de ce texte prévoit que le Bureau « assure le respect de ce code de déontologie et en contrôle la mise en œuvre » et qu'« il nomme à cet effet un déontologue ».

L'article 80-3-1, alinéa 2, du même Règlement énonce 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 ».

L'article 80-4, alinéa 1^{er}, du même Règlement ajoute que « lorsqu'il constate, à la suite d'un signalement ou de sa propre initiative, un manquement aux règles définies aux articles 80-1 à 80-5 et dans le code de déontologie, le déontologue en informe le député concerné ainsi que le Président. Il fait au député toutes les recommandations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses obligations. Si le député conteste avoir manqué à ses obligations ou estime ne pas devoir suivre les recommandations du déontologue, celui-ci saisit le Président, qui saisit le Bureau afin que ce dernier statue, dans les deux mois, sur ce manquement ».

Parmi les principes qui doivent régir le comportement des députés, dans le cadre de l'exercice de leur mandat parlementaire, figurent, en application des articles 1^{er}, 3 et 5 du code de déontologie : la poursuite de l'intérêt général, l'objectivité et la probité.

a. Consultation relative aux principes de poursuite de l'intérêt général et d'objectivité

À une occasion le Déontologue a été consulté par un député au sujet d'une situation susceptible de mettre en jeu le respect des principes de poursuite de l'intérêt général et d'objectivité.

Le premier de ces principes est défini par l'article 1^{er} du code de déontologie des députés, qui prévoit que « *les députés doivent agir dans le seul intérêt de la Nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches* ».

Le second est fixé par l'article 3 du même code, qui énonce que « *les députés ne peuvent intervenir dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne* ».

C'est au regard de ces prescriptions que le Déontologue a apporté une réponse à un député qui sollicitait son avis sur une démarche qu'il envisageait d'entreprendre auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer pour appuyer une demande de la cousine de son épouse, dans le cadre d'une procédure d'affectation.

Le Déontologue a indiqué au député en question que, s'il ne lui semblait pas que la demande qu'il désirait appuyer pût, compte tenu de son objet, être considérée comme visant à l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour l'un de ses proches, son intervention dans un dossier concernant une parente de son épouse risquait cependant d'être perçue comme ne reposant pas sur les seuls droits et mérites de la personne concernée et qu'il lui serait difficile d'établir le contraire.

Au surplus, même si ce point ne relevait pas de sa compétence, l'ingérence d'un parlementaire dans une procédure d'affectation au sein d'un ministère ne paraissait pas totalement opportune au Déontologue qui a donc recommandé au député en cause de s'abstenir d'intervenir dans ce dossier.

b. Consultations relatives aux principes de poursuite de l'intérêt général et de probité

À deux reprises le Déontologue a été saisi au sujet de situations susceptibles de mettre en jeu le respect des principes de poursuite de l'intérêt général et de probité. Ce dernier principe est défini par l'article 5 du code de déontologie des députés dans les termes suivants : « *les députés veillent à ce que les moyens et indemnités mis à leur disposition soient utilisés conformément à leur destination. Ils s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* ».

Le Déontologue a en effet été saisi d'un signalement concernant la publication par un député d'un tweet invitant ses lecteurs à commander les produits de l'exploitation familiale dont il est salarié. Parallèlement, le député – qui avait

entre-temps retiré son tweet – a lui-même demandé l’avis du Déontologue sur cette publication.

Après avoir pris connaissance du tweet en question, le Déontologue a fait part à ce dernier de ses conclusions et recommandations. Il a considéré que, par cette publication sur un compte Twitter certifié qui le présente comme député, qu’il utilise quasi exclusivement pour son activité parlementaire et politique et vers lequel renvoie un lien disponible sur sa fiche sur le site Internet de l’Assemblée nationale, le député concerné a utilisé sa qualité de parlementaire pour promouvoir les intérêts financiers de ses proches en invitant ses abonnés et lecteurs à effectuer des commandes auprès de l’entreprise appartenant à des proches et dont il est salarié. Du point de vue du Déontologue, le député concerné a, de ce fait, méconnu l’article 1^{er} du code de déontologie.

Le Déontologue a également estimé que l’utilisation ainsi faite d’un compte Twitter figurant comme information de contact sur sa fiche de député sur le site Internet de l’Assemblée nationale exposait le député en cause à contrevenir, même indirectement, à l’article 5 du code de déontologie des députés, qui leur interdit d’utiliser « *les moyens de l’Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* ».

En tout état de cause, le Déontologue a pris acte que le député concerné avait retiré son tweet, se conformant ainsi à ses obligations. Il lui a néanmoins recommandé de s’abstenir d’user de sa qualité de député, que ce soit à l’Assemblée nationale, localement, dans les médias ou sur les réseaux sociaux, pour promouvoir l’activité commerciale et les produits de l’entreprise de ses proches ou de toute autre entreprise commerciale.

Conformément à l’article 80-4 du Règlement de l’Assemblée nationale, si le député en question venait à contester l’interprétation qu’il a donnée du code de déontologie, ou estimait ne pas devoir suivre ses recommandations, il en informerait la Présidente, afin qu’elle puisse demander au Bureau de statuer sur ce manquement.

Il n’appartient pas au Déontologue de se prononcer sur une éventuelle méconnaissance de l’article 79 du Règlement de l’Assemblée nationale qui interdit à un député « *de laisser user de sa qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales ou dans l’exercice des professions libérales ou autres et, d’une façon générale, d’user de son titre pour d’autres motifs que pour l’exercice de son mandat* », la sanction en revenant, selon le cas, au Président ou au Bureau de l’Assemblée nationale¹.

Le Déontologue a reçu une autre demande relative au respect des articles 1^{er} et 5 du code de déontologie, qui émanait d’un député désireux de savoir si un conflit d’intérêts pouvait, ou non, être caractérisé lorsque ses collègues députés sollicitaient les services de la société qu’il dirige.

¹ Articles 71 à 73 du Règlement de l’Assemblée nationale

Le député a précisé que sa société n'avait reçu que trois commandes de la part d'autres députés – élément que le Déontologue a pris en considération pour formuler un avis et des recommandations.

Il a estimé qu'en l'espèce, aucun conflit d'intérêts ne pouvait être caractérisé au sens de l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, dans la mesure où il n'était pas question d'influence d'intérêts privés sur l'exercice du mandat parlementaire, ajoutant que rien n'interdit en principe à un député de solliciter les services d'une société dans laquelle l'un de ses collègues exerce des fonctions de direction.

Si le Déontologue s'est appuyé sur le fait que le député laissait entendre que sa société avait été sollicitée par des députés sans qu'il ait fait de démarchage auprès d'eux, il a tenu, dans l'éventualité d'une évolution de la situation, à formuler quelques mises en garde.

Citant les articles 1^{er} et 5 du code de déontologie ainsi que l'article 79 du Règlement, il a invité le député à être particulièrement vigilant et à ne réaliser aucun démarchage commercial en faveur de son entreprise au sein de l'Assemblée nationale, ni à offrir de réduction de prix à ses collègues députés sur les services proposés.

En outre, si le Déontologue a estimé que la réception de trois commandes relevait de l'activité normale et habituelle de l'entreprise qui n'obtenait pas de manière indue un accès privilégié à une nouvelle clientèle, il a en revanche considéré qu'un accroissement important du nombre de commandes et de députés clients qui aurait un impact financier substantiel sur la société pourrait laisser entendre que des démarches de prospection commerciale auraient été réalisées au sein de l'Assemblée nationale, ce qui exposerait le député concerné à la critique.

À cet égard, le Déontologue a rappelé au député que si un signalement venait à lui être fait, il lui reviendrait, en vertu de l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale, de déterminer s'il avait manqué aux obligations définies dans le code de déontologie et, le cas échéant, de saisir la Présidente de l'Assemblée nationale.

D'autres aspects de l'exercice du mandat parlementaire ont, l'an passé, donné lieu à la consultation du Déontologue, parmi lesquels les relations que les députés peuvent avoir avec des représentants d'intérêts.

4. Relations avec les représentants d'intérêts

Si l'année 2022 n'a pas été riche en matière de réglementations concernant les relations entre représentants d'intérêts et parlementaires, le Déontologue a tout de même pu s'emparer du sujet par le biais de saisines de députés ou en menant des études visant à nourrir des échanges directs avec les *lobbies*.

Un député nouvellement élu s'est notamment interrogé quant à l'obligation de déclarer ses rencontres et communications avec les représentants d'intérêts. Rappelant que les obligations afférentes à de telles rencontres et communications reposaient exclusivement sur les représentants d'intérêts, le Déontologue lui a indiqué qu'il était libre d'accepter des invitations de la part de ces acteurs.

Le Déontologue s'est par ailleurs intéressé aux enjeux liés à la représentation d'intérêts à l'occasion de divers événements qui lui ont permis de constater des évolutions positives mais également d'identifier des marges de progrès dans l'encadrement et le comportement des lobbyistes.

Les actions de lobbying de la part de l'industrie du tabac font l'objet d'une attention particulière de la part du Déontologue qui a tenu à insérer dans le Guide déontologique des députés un passage spécialement consacré aux relations entre cette industrie et les députés. Il y recommande aux députés :

- > de n'avoir avec les représentants de l'industrie du tabac que des interactions strictement nécessaires pour assurer une meilleure régulation des activités de cette industrie;
- > de veiller à ce que ces interactions aient toujours lieu dans le cadre d'auditions publiques et en aucun cas à l'occasion d'un événement organisé à l'initiative d'un représentant d'intérêt lié à cette industrie;
- > de déclarer au Déontologue tout don, avantage ou invitation à un événement sportif ou culturel émanant d'un représentant de l'industrie du tabac, quelle qu'en soit la valeur, sachant que le code de la santé publique (article L. 351-7) fait obligation aux représentants de cette industrie de déclarer au ministre de la santé tout avantage d'une valeur supérieure à 10 euros procuré à un parlementaire.

Cette initiative lui a valu de recevoir le prix 5.3 de l'initiative politique et juridique décerné à l'automne 2022 par le jury *Prix 5.3 pour des politiques publiques sans tabac et sans lobby* lors d'une manifestation organisée par le Comité national contre le tabagisme.

À l'occasion de cette manifestation, le Déontologue a initié une étude sur l'action des représentants d'intérêts de l'industrie du tabac à l'Assemblée nationale en examinant notamment leur influence lors de l'examen par celle-ci des projets de lois de finances (PLF) et de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2023.

À ce titre, le Déontologue s'est tout particulièrement intéressé à l'article 8 du PLFSS 2023 prévoyant un renforcement de la fiscalité sur les produits du tabac. Il a observé que sur l'ensemble des 61 amendements à cet article, 53 visaient à supprimer ou minorer la hausse de la fiscalité prévue. Seuls 5 de ces 61 amendements ont mentionné une source. Tous ont été proposés par la Confédération des bujalistes de France et visaient à endiguer la hausse de la fiscalité prévue par le PLFSS 2023. De plus, aucun député n'a fait oralement mention de source extérieure lors des discussions de ces dispositions en commission.

Lors de cette étude sur le « *sourcing* » des amendements, il est apparu qu'un amendement, libellé exactement dans les mêmes termes, avait été déposé vingt fois lors de l'examen du texte en séance publique. Parmi ces vingt amendements, seuls quatre étaient sourcés, leur exposé sommaire précisant par exemple : « *cet amendement a été proposé par la Confédération des bujalistes* ». Ces amendements

« clé en main » et leur appropriation par les élus ont été dénoncés par la presse, cette dernière ayant également critiqué l'influence directe d'une société productrice de tabac lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée au moyen de courriels adressés à des députés.

Ainsi, au cours des recherches menées afin d'évaluer l'influence des représentants d'intérêts de l'industrie du tabac à l'Assemblée nationale, le Déontologue a sans surprise constaté que les amendements sourcés restaient très minoritaires, témoignant de la persistance d'une certaine opacité de l'action des *lobbies* auprès des députés.

Outre sa rencontre avec le Comité national contre le tabagisme, le Déontologue a pu échanger en octobre 2022 avec l'association des « Jeunes lobbyistes », à l'occasion d'une table ronde sur le bilan de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique du 9 décembre 2016, dite « Sapin II ». Cette table ronde a réuni différents acteurs et observateurs de la vie politique, qui ont unanimement applaudi les récentes avancées en termes de transparence et de légitimation de l'action des représentants d'intérêts, notamment grâce à la création du répertoire tenu par la HATVP et au contrôle opéré par cette dernière sur les déclarations de représentation d'intérêts.

Ce moment d'échanges a permis au Déontologue d'enrichir sa réflexion sur la représentation d'intérêts, en se confrontant notamment au point de vue des lobbyistes concernant la création d'une plateforme dédiée à leurs propositions d'amendements, qu'il appelle de ses vœux.

Si le Déontologue s'est sans surprise heurté à l'opposition de certains représentants d'intérêts qui y voient une entrave au libre exercice du mandat et un risque de dénigrement du travail parlementaire, il continue toutefois d'estimer que cette proposition serait une étape supplémentaire vers la transparence de l'action des *lobbies* et l'information des députés, qui demeurerait pleinement souverains dans leur choix de reprendre ou non des idées extérieures.

Au rang des domaines dans lesquels les démarches des représentants d'intérêts pourraient encore gagner en transparence figurent les cadeaux, invitations (à des événements sportifs ou culturels, par exemple) et autres avantages que ces professionnels proposent aux députés, et parfois à leurs collaborateurs.

5. Une augmentation peu significative du nombre de déclarations, par les députés, de dons reçus dans le cadre de leur mandat parlementaire

L'année 2022 a été marquée par une très forte augmentation du nombre de déclarations des dons, invitations et autres avantages que les députés sont tenus

d'effectuer auprès du Déontologue en application de l'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale¹ et de l'article 7 du code de déontologie des députés².

En effet, alors que le nombre de déclarations d'acceptation de voyages financés par des personnes autres que le député lui-même et l'Assemblée nationale est resté relativement stable, avec 41 déclarations en 2022³ (contre 39 en 2021), le nombre de déclarations de dons, invitations et autres avantages reçus à raison du mandat parlementaire a été multiplié par quatre environ, passant de 32 en 2021 à 130 en 2022.

Toutefois, ce quadruplement du nombre de **déclarations de dons, invitations et autres avantages** reste à relativiser pour au moins deux raisons.

La première tient à ce que, parmi les quelque 130 déclarations recensées en 2022, plus de la moitié (73 exactement) émanent d'un même député qui a pris le parti de déclarer tout bien reçu dans le cadre de son mandat parlementaire, même si sa valeur est très inférieure à 150 euros – seuil au-delà duquel s'applique l'obligation de déclaration. Ce député a ainsi déclaré des revues ou ouvrages d'une valeur de 1, 2 ou encore 5 euros.

Parmi les 57 déclarations restantes, 31 ont été effectuées par un autre député qui a fait le même choix que son collègue, ce qui l'a conduit par exemple à déclarer, le 28 novembre 2022, avoir reçu un livre d'une valeur de 4 euros.

Au total, 104 (soit 80 %) des 130 déclarations de dons, invitations et autres avantages que l'on dénombre en 2022, sont le fait de deux députés particulièrement vigilants sur ce sujet.

Cette vigilance n'est pas toujours aussi poussée chez tous les députés.

¹ *Ce texte prévoit que* « les députés déclarent au déontologue : 1° Dans un délai d'un mois à compter de sa réception, tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur excédant un montant déterminé par le Bureau dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat ;

2° Toute acceptation d'une invitation à un voyage émanant d'une personne morale ou physique dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat. La déclaration, effectuée préalablement au voyage, doit être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités ».

² *Ce texte énonce qu'*« en application du deuxième alinéa de l'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale, les députés déclarent au Déontologue les dons, avantages et invitations à un événement sportif ou culturel d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat.

Ces déclarations, ainsi que les acceptations d'invitations à un voyage mentionnées au troisième alinéa de l'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale sont rendues publiques sur le site de l'Assemblée nationale.

Les dons peuvent être consignés auprès du Déontologue.

Ils peuvent être vendus aux enchères par l'Assemblée nationale au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général, dès lors que le député les lui cède ».

³ *A titre de comparaison, les membres de la Chambre des Communes du Canada ont accepté en 2022 55 déplacements parrainés dont la valeur déclarée a totalisé 422 015 \$ soit 278 000 €. Un déplacement parrainé est un déplacement dont le coût dépasse 200 \$ (132 €) et qui n'est pas entièrement pris en charge par le Trésor, un parti politique, une association parlementaire reconnue ou par les députées et députés eux-mêmes. Dans les 60 jours suivant la fin du déplacement parrainé, les membres de la députation doivent déclarer le déplacement au Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique qui publie la liste de ces déplacements.*

À cet égard, le Déontologue tient à signaler, s'agissant des déclarations d'acceptation de voyages financés par des tiers, qu'il a été contraint, au printemps 2022, de rappeler leurs obligations en la matière à plusieurs députés après avoir constaté qu'ils n'avaient pas déclaré avoir participé à un déplacement du XV parlementaire à Édimbourg afin d'assister à un match de rugby, fin février 2022. Pourtant, ce déplacement était en partie financé par les partenaires privés du XV parlementaire, de sorte qu'il devait être déclaré par les députés y ayant pris part, quelle que fût la valeur de l'avantage résultant de ce financement partiel.

Le Déontologue a donc rappelé aux députés concernés les obligations déclaratives qui leur sont faites par l'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale et par l'article 7 du code de déontologie.

Le second motif qui doit amener à relativiser la forte augmentation du nombre des déclarations de dons et autres avantages l'an passé tient à ce que le Déontologue a pu avoir connaissance de ce que, d'une part, le nombre de cadeaux et avantages offerts aux députés tend en réalité à diminuer et, d'autre part, le nombre de ces cadeaux et avantages soumis à l'obligation de déclaration prévue par l'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale et par l'article 7 du code de déontologie des députés tend, lui aussi, à décroître. En effet, il semble qu'un certain nombre de représentants d'intérêts adapteraient désormais la nature des cadeaux et avantages qu'ils proposent aux députés de façon à ce que la valeur de ces derniers ne dépasse pas 149,90 euros et à ce que les députés ne soient donc pas tenus de les déclarer auprès du Déontologue.

S'agissant toujours de ces cadeaux, invitations et autres avantages reçus par les députés, il convient de rappeler qu'en application du dernier alinéa de l'article 80-1-2 du Règlement, *« les députés qui le souhaitent peuvent déposer les dons reçus auprès du déontologue. Le Bureau détermine leur affectation »*¹.

La fin de la XV^e législature a été l'occasion pour le Déontologue de déterminer, avec les députés qui avaient consigné auprès de l'organe chargé de la déontologie parlementaire des cadeaux d'une valeur non négligeable reçus dans le cadre de l'exercice de leur mandat depuis 2017 (voire, pour certains, sous la XIV^e législature), le sort qui serait réservé auxdits cadeaux. En effet, la consignation ne vaut pas don, mais s'analyse au contraire comme un contrat de dépôt que l'article 1915 du code civil définit comme *« un acte par lequel on reçoit la chose d'autrui, à la charge de la garder et de la restituer en nature »* et au sujet duquel l'article 1930 du même code ajoute que le dépositaire *« ne peut se servir de la chose déposée sans la permission expresse ou présumée du déposant »*.

Sollicités, les députés concernés ont tous choisi de faire don à l'Assemblée nationale des cadeaux qu'ils avaient consignés auprès du Déontologue. Mandat a alors été donné au Déontologue d'entreprendre les démarches pour vendre ces biens aux enchères, le produit de leur vente devant être affecté au budget général de

¹ L'article 7 du code de déontologie des députés précise ces dispositions.

l'Assemblée nationale. Une vente de montres et bijoux constituant l'essentiel de ce stock a produit, en juillet 2022, un résultat de 56 000 €.

Aux yeux du Déontologue, les **invitations à des voyages ou déplacements** reçues dans le cadre de leur mandat de la part de personnes ou d'organismes tiers peuvent être acceptées par les députés, en veillant à ne pas être placés ainsi en situation de conflit d'intérêts ou à se rendre redevables des organisateurs, et sous réserve d'une déclaration préalable de l'invitation.

Quelle qu'en soit la valeur, l'acceptation d'un voyage financé par un tiers, qu'il soit public ou privé, français ou étranger, relève de la responsabilité du député. Le Déontologue ne voit par ailleurs pas d'obstacle à ce qu'un député accepte une invitation bénéficiant également à des proches, dans des limites raisonnables.

Ce faisant, les députés doivent néanmoins respecter les principes du code de déontologie, qui excluent la satisfaction d'intérêts privés, l'obtention de bénéfices financiers ou matériels pour eux-mêmes ou pour leurs proches, et promouvoir l'exigence d'exemplarité.

Concernant plus particulièrement les invitations émanant d'acteurs économiques, l'article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale interdit aux députés de laisser user de leur qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales. Le Déontologue recommande donc aux députés de veiller à ce que leur image et leur qualité ne soient pas utilisées pour promouvoir une quelconque activité commerciale.

*

Exigences du droit des incompatibilités parlementaires, premiers pas dans l'exercice du mandat parlementaire, sollicitations des représentants d'intérêts, propositions de cadeaux, de voyages ou de décorations : nombreux ont été les motifs, particulièrement pour les députés nouvellement élus, de consulter le Déontologue pour obtenir son avis sur les voies et moyens de prévenir ou faire cesser un conflit d'intérêts.

Ce rôle consultatif bénéficie non seulement aux députés mais aussi à leurs collaborateurs parlementaires. Les consultations émanant de collaborateurs parlementaires ont été peu nombreuses, portant essentiellement sur la possibilité d'exercer une activité professionnelle parallèlement à l'emploi de collaborateur. Malgré le petit nombre de questions soulevées dans ce domaine et celui des relations avec les représentants d'intérêts, le Déontologue réitère son souhait, exprimé dans son précédent rapport annuel, de voir émerger un document de référence établissant clairement les règles déontologiques applicables aux collaborateurs des députés, de préférence sous forme d'un accord collectif négocié par l'association des députés-employeurs et les organisations syndicales de collaborateurs de députés.

La fin de la XV^e législature et le début de la XVI^e n'étaient pas des périodes propices pour faire avancer ce chantier qui est resté en l'état. Le Déontologue note

que dans leur rapport d'évaluation de l'impact de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017, Mme Yaël Braun-Pivet et M. Philippe Gosselin préconisent de « *mettre en place un code de déontologie qui synthétiserait les droits et obligations des collaborateurs de députés* »¹.

Pour des raisons similaires de calendrier, le chantier d'une charte de déontologie des membres du personnel de l'Assemblée nationale n'a pas non plus progressé en 2022. Néanmoins le Déontologue a été amené, à plusieurs reprises, au cours de cette année, à prodiguer des conseils aux personnels.

B. CONFLITS D'INTÉRÊTS POUVANT AFFECTER LES PERSONNELS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

S'agissant des conflits d'intérêts susceptibles d'affecter les personnels de l'Assemblée nationale, le Déontologue peut être consulté sur deux fondements :

– l'article 8 du code de déontologie des députés, dont le deuxième alinéa prévoit que « *le Déontologue peut également être saisi par tout fonctionnaire ou contractuel des services de l'Assemblée nationale [...] qui souhaite, pour son cas personnel, le consulter sur une question d'ordre déontologique en lien avec ses fonctions. Les demandes de consultation et les avis sont confidentiels* » ;

– l'article 59 du Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel (RIOS) qui, modifié par le Bureau de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2021, confie depuis lors au Déontologue le soin d'émettre un avis sur les dossiers des fonctionnaires candidats à un détachement.

En 2022, le Déontologue a été consulté sur ces deux fondements.

1. Consultation sur un cumul d'activités

Au cours de l'année 2022, le Déontologue a été saisi par un fonctionnaire au sujet de l'articulation entre ses activités au sein des services de l'Assemblée nationale et sa participation majoritaire au capital d'une société civile à vocation patrimoniale qui a pour objet la souscription de parts de fonds d'investissement et dont il était, jusqu'à sa prise de fonctions, le gérant.

Le premier alinéa de l'article 123 du RIOS prévoyant qu'« *il est interdit à tout fonctionnaire d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit* », sous peine de sanctions disciplinaires et, le cas échéant, financières, la directrice des Ressources humaines de l'Assemblée nationale a invité le fonctionnaire concerné à consulter le Déontologue sur les démarches entreprises pour mettre sa situation en conformité avec ces dispositions.

¹ Proposition n° 6 du rapport d'information n° 4816 (XV^e législature) sur l'évaluation de l'impact de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, fait, au nom de la commission des Lois, par Mme Yaël Braun-Pivet et M. Philippe Gosselin, 15 décembre 2021.

Ledit fonctionnaire a indiqué au Déontologue qu'il envisageait d'abandonner la gérance de la société civile en cause à un proche, de conserver une participation majoritaire au capital de cette même société et de modifier ses statuts pour préciser son objet social et pour renforcer les garanties d'indépendance du gérant à l'égard de l'associé majoritaire, de façon à ce qu'il ne puisse pas être regardé comme participant *de facto* à la direction de la société.

Ce dispositif a paru au Déontologue de nature à garantir la compatibilité des fonctions exercées au sein des services de l'Assemblée nationale avec la détention d'une majorité du capital de la société en cause.

Le Déontologue a toutefois recommandé au fonctionnaire concerné de veiller à ce que cette société, dont il détient la totalité des parts sauf une, ne puisse pas être regardée comme fictive au regard de la jurisprudence de la Cour de cassation.

2. Avis sur les « mobilités sortantes » rendus sur le fondement de l'article 59 du Règlement intérieur sur l'organisation des services

En 2022, le Déontologue a été saisi à cinq reprises par la direction des Ressources humaines de l'Assemblée nationale afin d'émettre un avis sur les dossiers de fonctionnaires candidats à un détachement.

Dans quatre cas, le Déontologue a, au vu des pièces du dossier administratif des fonctionnaires concernés, qui lui avaient été communiquées par cette direction, à sa demande, émis un avis favorable aux demandes de placement en position de détachement formulées, sans juger nécessaire d'entendre les intéressés.

Il s'agissait :

– d'un fonctionnaire affecté à la direction de la communication et de la valorisation patrimoniale qui sollicitait le bénéfice d'un détachement auprès du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance pour y exercer des fonctions de responsabilité au sein d'un service informatique ;

– d'une fonctionnaire en position de disponibilité pour convenances personnelles pour exercer les fonctions de sous-préfète à la relance auprès d'un préfet de région, qui demandait le bénéfice d'un détachement, auprès du ministère de l'Intérieur et des outre-mer, pour y poursuivre l'exercice des mêmes fonctions ;

– d'un fonctionnaire qui demandait à être détaché, pour une durée d'un an renouvelable deux fois pour la même durée, auprès d'une chambre régionale des comptes ;

– d'un fonctionnaire qui sollicitait le bénéfice d'un détachement auprès du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et

numérique, pour y exercer successivement des fonctions de chargé de mission auprès d'un sous-directeur puis de chef du bureau au sein de la direction du Budget.

Avant de se prononcer, le Déontologue a vérifié que les fonctions envisagées étaient essentiellement administratives et techniques et que leur positionnement hiérarchique n'impliquait notamment pas d'être en relation directe avec des députés pour traiter de questions en lien avec les fonctions jusqu'alors occupées.

Si, dans le dernier des quatre cas susmentionnés, le détachement sollicité peut donner lieu à des contacts avec les sous-directions de la commission des Finances et du Rapporteur général de cette même commission, au sein de la direction des Commissions de l'Assemblée nationale, le Déontologue a néanmoins considéré que le caractère très ponctuel de ces contacts ne le rendait pas incompatible avec les fonctions précédemment exercées par le fonctionnaire concerné.

Pour ce qui concerne la cinquième demande d'avis qui lui a été adressée, le Déontologue a jugé nécessaire d'entendre le fonctionnaire candidat à un détachement.

Il s'agissait d'un fonctionnaire en poste au sein de la direction de la Séance, qui sollicitait le bénéfice d'un détachement, d'une durée de trois ans, auprès du Secrétariat général du Gouvernement (SGG) pour y exercer les fonctions de chef de département.

Cet entretien avec ce fonctionnaire sélectionné par le SGG sur la base de ses compétences et de l'expertise acquise depuis de nombreuses années en matière de légistique, a notamment permis au Déontologue de s'assurer que le positionnement hiérarchique du poste qu'il était appelé à occuper dans le cadre du détachement sollicité n'impliquait pas d'être en relation directe avec des députés pour traiter de questions en lien avec les fonctions occupées jusqu'ici à l'Assemblée nationale.

Il est en revanche apparu que le détachement envisagé pouvait donner lieu à des contacts ponctuels avec la direction de la Séance de l'Assemblée nationale. Pour autant ledit fonctionnaire n'ayant pas vocation à devenir, dans sa nouvelle fonction, le correspondant habituel de la division des lois au sein du SGG, le Déontologue a estimé que, par conséquent, la demande de placement en position de détachement formulée était compatible avec les fonctions qu'il exerçait précédemment.

S'il a été saisi à plusieurs reprises pour formuler des avis dans le cadre de la « mobilité sortante », le Déontologue n'a, en 2022, jamais été consulté au titre de

la « mobilité entrante » mise en place en octobre 2021, à titre expérimental, pour une durée de deux ans¹.

¹ *L'article 146 bis du RIOS prévoit en effet que « les emplois de conseillers et de conseillers des comptes rendus, à l'exception de ceux d'encadrement, d'administrateurs, de rédacteurs des comptes rendus et d'administrateurs-adjoints, ainsi que les emplois d'ingénieurs en chef et d'architectes en chef, d'ingénieurs informaticiens, d'adjoints au responsable des applications, d'ingénieurs et architectes, d'intendant de la Présidence, de responsable de la sécurité incendie, de dessinateurs projeteurs et d'assistants médicaux peuvent être pourvus, à titre temporaire, par des fonctionnaires détachés d'une autre administration, sous réserve qu'ils aient été recrutés par la voie d'un concours d'un niveau équivalent à celui permettant d'occuper l'emploi concerné. [...] Les fonctionnaires détachés au sein des services de l'Assemblée nationale sont recrutés par contrat pour une durée d'un an, renouvelable trois fois. [...] Les dossiers des fonctionnaires d'une autre administration candidats à un détachement au sein des services de l'Assemblée nationale sont examinés par un comité de sélection composé des secrétaires généraux ou de leurs représentants, du directeur des Ressources humaines et d'une personnalité qualifiée extérieure. Ce comité définit et met en œuvre la procédure de sélection. Il transmet au Déontologue de l'Assemblée nationale les dossiers des candidats retenus afin qu'il émette un avis. Les fonctionnaires détachés au sein des services de l'Assemblée nationale sont soumis aux mêmes obligations de service que les fonctionnaires de l'Assemblée nationale ainsi qu'aux mêmes règles déontologiques ».*

TROISIÈME PARTIE : L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU DÉONTOLOGUE

I. LE RÉSEAU FRANCOPHONE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRES (RFEDP)

1. Le Réseau

Créé en 2019, ce réseau de déontologues parlementaires s'est fixé les objectifs suivants :

- Favoriser l'échange d'expériences entre les membres du Réseau et contribuer au partage des meilleures pratiques dans le domaine ;

- Recueillir, conserver et diffuser des informations sur les diverses organisations responsables en matière d'éthique et de déontologie parlementaires, notamment en matière jurisprudentielle ;

- Faire connaître les normes existantes en matière d'éthique et de déontologie dans les parlements francophones ainsi qu'accompagner et soutenir les parlements souhaitant se doter de telles normes ;

- Promouvoir l'importance de l'éthique et de la déontologie pour guider la conduite des parlementaires francophones et les sensibiliser à ces enjeux ;

- Encourager le développement de la recherche dans le domaine de l'éthique et de la déontologie parlementaires et en assurer la diffusion entre les membres et au sein des parlements francophones.

Le Réseau compte aujourd'hui 16 membres réguliers et 10 membres observateurs, appartenant à 12 « pays » représentant une grande diversité statutaire et fonctionnelle. En ce qui concerne la France sont membres réguliers le Déontologue de l'Assemblée nationale, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat, la HATVP et comme membres observateurs l'Assemblée de la Polynésie française et le Centre de Recherche et d'Étude en Droit et Science Politique de l'Université de Bourgogne.

Présidé par Mme Ariane Mignolet, Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec, à l'action et à l'engagement de laquelle le Déontologue tient à nouveau à rendre hommage, le Réseau est dirigé par un Bureau responsable de la planification de ses activités et de la gestion de ses affaires administratives. Le Déontologue de l'Assemblée nationale en est le Vice-président.

En 2022, le Bureau s'est réuni de manière virtuelle à un rythme d'une fois par mois pour piloter les actions inscrites dans son plan d'action 2022 adopté au cours de l'assemblée générale de novembre 2021. L'élaboration d'un guide des bonnes pratiques s'est poursuivie. Le site internet du Réseau a été considérablement étoffé avec la publication d'un lexique commun et celle régulière des rapports et avis émis par les membres. Une formation sur le développement des réflexes éthiques et déontologiques au sein des parlements a été réalisée par un groupe de travail et rendue disponible sur le site en juin dernier. Un projet d'infolettre est en cours d'aboutissement. Le Bureau a travaillé aussi sur un projet de bourse de recherche pour encourager la recherche dans le domaine de l'éthique et la déontologie parlementaires.

Le Déontologue tient à remercier particulièrement Mme Anne-Sophie St-Gelais, conseillère auprès de Mme Ariane Mignolet, qui assure le fonctionnement du Réseau (notamment de son compte Twitter RFEDP @Reseau_RFEDP) et en est la cheville-ouvrière.

2. L'activité du Réseau en 2022

a. L'assemblée générale du Réseau à Paris

Le RFEDP a tenu sa quatrième assemblée générale les 7 et 8 novembre 2022 à Paris à l'invitation du Déontologue de l'Assemblée nationale et du Président du Comité de déontologie parlementaire du Sénat, le sénateur Arnaud Bazin. Pour la première fois depuis 2019, cette réunion s'est déroulée dans un format hybride combinant la présence, dans les locaux de l'Assemblée nationale, puis du Sénat, la seconde journée, d'une vingtaine de représentants des organismes membres du Réseau et la participation à distance d'une dizaine d'autres représentants. 10 organes membres du Réseau étaient ainsi représentés ainsi que 8 membres observateurs et 2 candidats au statut d'observateur. Ce format mixte a permis aussi l'intervention d'orateurs depuis le Canada, sans exposer de frais de déplacement et de séjour.

Outre les questions internes d'organisation du Réseau, l'assemblée générale a abordé trois thématiques de fond de la déontologie parlementaire : la réception de cadeaux et autres avantages, les conflits d'intérêts et les règles d'après-mandat.

Le premier thème a été introduit par les professeurs Steve Jacob et Éric Montigny de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval, qui ont présenté les principaux résultats de leur étude sur la réception de cadeaux par les élus de l'Assemblée nationale du Québec. Les deux universitaires ont rappelé la minceur de la frontière entre le don, désintéressé et le contre-don caractérisé par l'attente d'une réciprocité auquel fait écho le titre de leur ouvrage « *C'est pas un cadeau* », tiré de l'étude. Ils ont également rappelé la différence entre un cadeau et un pot-de-vin : « si je le reçois, c'est un cadeau, si je le demande, c'est un pot-de-vin ». Comment repérer le cadeau suspect ? Par son montant excessif, par son niveau de personnalisation, du fait du

type de donateur et des intentions perçues de celui-ci. Sur la question des cadeaux, les parlements se positionnent entre une éthique autorégulatoire (les parlementaires sont par nature des *gentlemen* honorables) et une déontologie hétérorégulatoire (« il faut enchaîner Ulysse ») et adoptent des modèles se situant généralement entre la tolérance totale et la prohibition. Cet encadrement induit des changements notables de comportement, dans l'échantillon étudié : les « intrépides » pour qui tout ce qui n'est pas interdit est autorisé ou les « profiteurs » se font de plus en plus rares, les « puritains » de plus en plus nombreux, à côté de la catégorie plus commune des « serviteurs » de l'éthique parlementaire.

Un deuxième atelier a été consacré aux conflits d'intérêts qui est le thème commun par excellence des organes de déontologie parlementaire. Des intervenants de différentes institutions ont partagé des cas concrets vécus au cours des dernières années en matière de conflits d'intérêts : M. Melchior Wathelet, membre de la Commission fédérale de Déontologie de Belgique ; le Déontologue de l'Assemblée nationale de France ; M. Mario Dion, Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique de la Chambre des communes du Canada et M. David Wake, Commissaire à l'intégrité de l'Ontario.

La troisième session a porté sur les règles d'après-mandat et de reconversion professionnelle applicables dans les différents parlements. M. Chea Cheth, président du comité de déontologie parlementaire du Sénat du Cambodge et M. Arnaud Bazin, président du comité de déontologie parlementaire du Sénat de France ont fait part de la situation dans leur pays. M. Arnaud Bazin a exposé que les parlementaires français n'étaient soumis à aucune règle, contrairement aux ministres, car historiquement à la fin de leur mandat ils prenaient leur retraite ou retournaient à un mandat local. Faut-il désormais instaurer un contrôle ? Le mandat parlementaire est un pouvoir dilué, il ne peut être assimilé à des fonctions ministérielles. Quelles activités faudrait-il interdire à un ancien parlementaire ? La représentation d'intérêts, le conseil, d'autres ? Le mandat est par nature temporaire et de plus en plus, il y a un risque de le rendre moins attractif. Il a été indiqué par d'autres intervenants que le Québec n'imposait de restrictions qu'aux ministres alors que les membres de la Chambre du Canada se voyaient interdire le métier de lobbyiste pendant cinq ans.

b. Séminaire parlementaire à Tirana (Albanie)

Cette année le Réseau a été de nouveau sollicité par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) pour prêter son concours à un séminaire parlementaire d'information et d'échanges. Ce séminaire s'est tenu au parlement albanais à Tirana les 18 et 19 octobre 2022 autour de deux thèmes voisins : les questions d'éthique et de déontologie parlementaires et la mise en place d'une politique cadre pour lutter contre les violences faites aux femmes et le harcèlement dans le Parlement. Présidé par Mme Ermonela Valikaj, vice-présidente du Parlement d'Albanie, il réunissait des parlementaires albanais principalement mais aussi de pays de la région (la Roumanie et la Macédoine du Nord) et se déroulait en français avec traduction simultanée en albanais.

Le Déontologue s'est rendu à Tirana pour intervenir dans le séminaire au nom du Réseau. Il a effectué des présentations sur les thèmes suivants :

– Origines et caractéristiques de la déontologie et application dans le cadre parlementaire ;

– Droit national, code de conduite, Règlement, charte : quels outils pour faire appliquer la déontologie au sein du Parlement ? – La déontologie, instrument de consolidation d'une démocratie parlementaire ;

– Le rôle du déontologue dans la lutte contre le harcèlement moral ou sexuel.

Il a participé aux débats avec les auditeurs et les autres intervenants, M. Joshua Osih, Questeur, député du Cameroun, M. Laurent Werhli, Conseiller national (Suisse), Président de la Commission de l'éducation, de la communication et des affaires culturelles de l'APF, Mme Latifa Gahouchi, Mme Anik Laplante, experte du Vivre-Ensemble et de la prévention du harcèlement à l'Assemblée nationale du Québec.

Il faut souligner que le Parlement d'Albanie s'est doté depuis 2018 d'un code de comportement du député. Ce code composé de 34 articles *« s'applique à tous les aspects de la vie publique du député. Il ne régleme pas les aspects de la vie privée, à moins que sa vie privée viole considérablement la confiance du public dans le député et l'institution de l'Assemblée »* (article 2). Il couvre donc des aspects du travail parlementaire qui à l'Assemblée nationale française ne relèvent pas du code de conduite des députés mais du Règlement ou de décisions du Bureau. Ainsi sont strictement interdits par ce code de comportement l'usage *« d'un langage inapproprié, offensant ou menaçant, les insultes et les attaques physiques personnelles »* ou la présence au Parlement *« dans un état de manque ou de diminution significative de l'équilibre physique et/ou mental en raison de la consommation d'alcool et /ou des substances narcotiques ou psychotropes »*.

Le harcèlement sexuel est spécifiquement visé : *« le député est interdit de tout comportement sexuel qui affecte la dignité de quiconque et est considéré comme indésirable, inacceptable, inapproprié et offensant pour l'autre personne, et crée un environnement de travail inquiétant, instable, hostile et intimidant »*. Le conflit d'intérêts est précisément règlementé par les articles 13 et suivants du code qui prévoient notamment que *« lorsqu'un député, pendant le processus législatif, est soumis à un intérêt privé et peut être affecté par le cas considéré, il fait une déclaration écrite et la soumet au service responsable des députés. La déclaration écrite du député sur le conflit d'intérêts, sur une base de cas, est publiée sur le site officiel de l'Assemblée sur Internet »*. Par ailleurs les députés albanais sont soumis à une déclaration de leurs biens et intérêts auprès d'une haute inspection de la déclaration et du contrôle des actifs et des conflits d'intérêts (HIDAA), similaire à notre HATVP. Ces déclarations sont publiques.

Toutefois il semble que l'application de ces règles détaillées et strictes laisse à désirer, en raison notamment de l'absence déplorée par plusieurs parlementaires albanais d'un organe indépendant chargé de la déontologie parlementaire. L'interprétation du code de comportement est confiée au Comité du règlement, des mandats et de l'immunité et le Bureau du Parlement est chargé de sa mise en œuvre.

II. AUTRES ACTIVITÉS INTERNATIONALES DU DÉONTOLOGUE

Le Déontologue a été invité à l'Assemblée générale de l'Association des Secrétaires généraux des parlements francophones (ASGPF) qui se tenait à Rabat du 1^{er} au 4 septembre 2022 pour intervenir sur le thème : « Code de Conduite et Déontologie pour les Parlementaires et les personnels du Parlement : jusqu'où doit-on aller ? ». Le Déontologue a exposé que la déontologie parlementaire était effectivement confrontée à la question de ses limites par rapport au principe fondamental de la liberté d'exercice du mandat parlementaire. Limites de la transparence : Quel degré de transparence ? Limites du contrôle : Quel niveau de contrôle ? Limites de la réponse à des comportements « inappropriés » : Quelle police des comportements et des mœurs ?

Au cours des débats qui ont suivi cette présentation et celle de M. Siegfried Peters, Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Québec, consacrée au thème de la lutte contre le harcèlement moral et sexuel, plusieurs secrétaires généraux de pays africains ont indiqué que l'idée qu'un organe indépendant chargé de la déontologie parlementaire comme dans les assemblées nationales de France et du Québec puisse porter un jugement sur les actes d'un parlementaire paraissait inacceptable aux yeux des parlementaires de leurs pays, un élu ne pouvant être redevable de ses actes que devant ses pairs.

Le Déontologue a également participé le 7 décembre 2022 à la réception à l'Assemblée nationale d'une délégation de membres de la Chambre des Représentants du Royaume du Maroc dans le cadre du jumelage institutionnel entre les deux assemblées. Le Déontologue a présenté à la délégation marocaine son rôle dans la lutte contre le harcèlement moral et sexuel au sein de l'Assemblée nationale.

CONCLUSION

Le 31 décembre 2022, mon mandat de déontologue de l'Assemblée nationale s'est terminé, conformément aux dispositions de l'article 80-2 du Règlement de l'Assemblée nationale qui prévoient que le déontologue exerce ses fonctions jusqu'à la fin du sixième mois qui suit le premier jour de la législature suivant celle au cours de laquelle il a été nommé.

J'ai exercé pendant deux ans ce mandat en toute indépendance à l'égard des autorités de l'Assemblée nationale qui n'ont jamais cherché à peser dans mes décisions ou mes avis. Je tiens à remercier les deux présidents successifs de l'Assemblée nationale, M. Richard Ferrand et Mme Yaël Braun-Pivet, pour la confiance qu'ils m'ont manifestée et le soutien qu'ils ont apporté à mon action. Je remercie également les Questeurs, M. Florian Bachelier, Mme Laurianne Rossi et M. Éric Ciotti pour la XV^e législature, Mme Marie Guévenoux, M. Éric Ciotti et M. Éric Woerth pour la XVI^e législature de la qualité des échanges que j'ai eus avec eux.

J'ai eu d'excellentes relations avec le sénateur Arnaud Bazin, président du Comité de déontologie parlementaire du Sénat et je veux l'en remercier.

Je tiens enfin à remercier l'équipe de fonctionnaires parlementaires qui m'ont assisté avec engagement et efficacité et sans qui je n'aurais pu remplir ma mission. Cette mission est utile pour l'Assemblée nationale et pour la démocratie parlementaire en ce qu'elle vise à garantir que les élus de la Nation se conforment aux principes éthiques qu'ils ont définis.

Elle est aussi passionnante parce qu'elle concerne les aspects les plus concrets et parfois les plus personnels du mandat parlementaire qui sont dans l'ombre de l'activité politique publique. Et s'impose alors la constatation de l'extrême exigence et de la dureté de ce mandat dans lequel les députés ont choisi de s'investir totalement.

LISTE DES PROPOSITIONS DU DÉONTOLOGUE

5 Propositions pour la gestion de l'avance de frais de mandat (AFM) à la fin d'une législature et au début de la nouvelle législature :

- instituer dans l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés l'obligation en fin de mandat pour les députés non réélus de revendre un véhicule acheté avec l'AFM et pour les députés réélus, une déclaration des véhicules acquis avec l'AFM lors du précédent mandat
- instituer la même obligation de revente pour les équipements informatiques et autres biens acquis avec l'AFM lorsque leur valeur résiduelle dépasse un seuil fixé par le déontologue
- prévoir dans l'arrêté n° 12/XV que les dépenses, notamment de loyers, résultant de contrats en cours à la date de cessation du mandat, ne peuvent être prises en charge au titre des frais de mandat lorsque leur échéance est postérieure à l'expiration du délai de quatre mois courant à compter de la cessation du mandat
- inclure dans les dépenses de fin de mandat les frais de déménagement du pied-à-terre parisien
- demander aux députés réélus d'ouvrir un nouveau compte bancaire pour l'AFM de la nouvelle législature, distinct de celui qu'ils ont utilisé pour l'AFM de la précédente législature

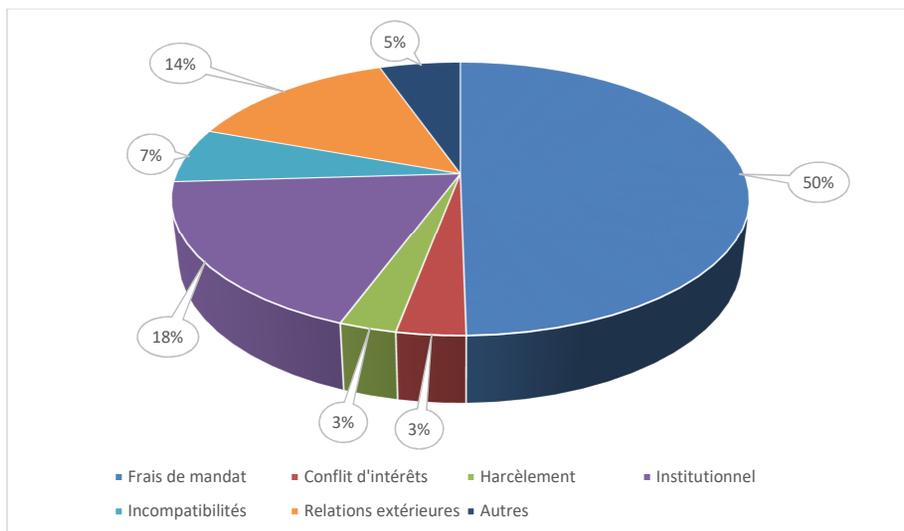
2 Propositions relatives à l'AFM et à son contrôle :

- réduire à 100 € par semaine calendaire le plafond de la tolérance permettant d'imputer sur l'AFM des dépenses dépourvues de justificatif, actuellement fixé à 150 € par semaine calendaire
- revenir à l'obligation, pour chaque député, de remettre les justificatifs nécessaires au contrôle de l'utilisation de son AFM sous forme dématérialisée

Par ailleurs, le Déontologue réitère les **propositions 1 à 8 de son rapport annuel 2021** (« La dixième année de la déontologie à l'Assemblée nationale ») qui n'ont pas eu de suite.

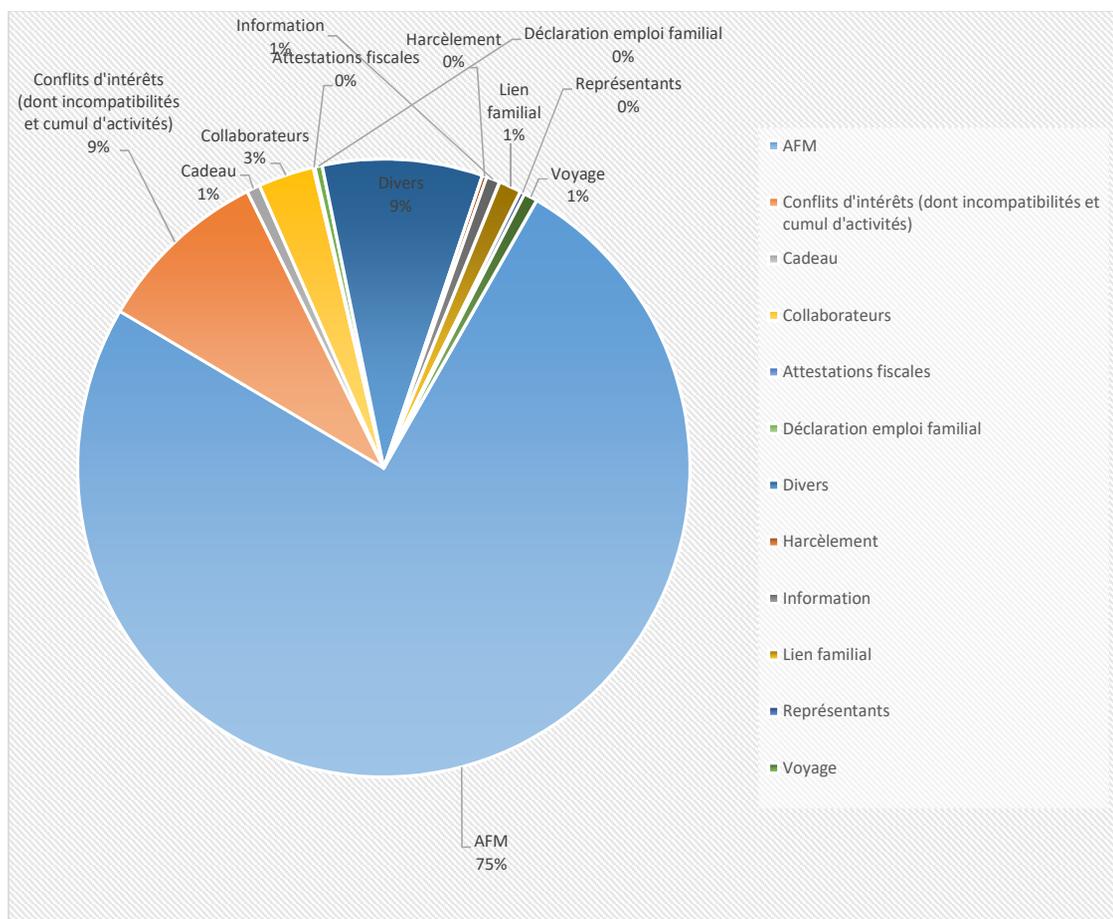
ANNEXE : L'ACTIVITÉ DU DÉONTOLOGUE EN QUELQUES CHIFFRES

Graphique n° 1 : Objet des rendez-vous du Déontologue du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022



| Rendez-vous du Déontologue du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2022 | |
|--|------------|
| Frais de mandat | 92 |
| Conflit d'intérêts | 6 |
| Harcèlement | 5 |
| Institutionnel | 34 |
| Incompatibilités | 12 |
| Relations extérieures | 26 |
| Autres | 10 |
| TOTAL | 185 |

Graphique n° 2 : Répartition des sollicitations du Déontologue selon leur objet en 2022



| Catégories | Nombre |
|--|-------------|
| AFM | 943 |
| Conflits d'intérêts (dont incompatibilités et cumul d'activités) | 115 |
| Cadeaux | 9 |
| Collaborateurs | 37 |
| Attestations fiscales | 1 |
| Déclaration emploi familial | 5 |
| Divers | 106 |
| Harcèlement | 3 |
| Information | 9 |
| Lien familial | 15 |
| Représentants | 3 |
| Voyage | 9 |
| Total | 1255 |

