



# **La consolidation de la déontologie parlementaire**

**Rapport public annuel remis à la Présidente  
et au Bureau de l'Assemblée nationale le 10 avril 2024,  
en application de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée  
nationale**

**Jean-Éric GICQUEL  
Déontologue de l'Assemblée nationale**



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE DU RAPPORT .....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>13</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS PAR LE DÉONTOLOGUE .....</b>	<b>17</b>
<b>I. LA VÉRIFICATION DES DÉCLARATIONS DE SOLDE DE L'AVANCE DE FRAIS DE MANDAT (AFM) : LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DES DERNIERS DOSSIERS DE LA XV<sup>E</sup> LÉGISLATURE ET DES PREMIERS DE LA XVI<sup>E</sup> LÉGISLATURE .....</b>	<b>17</b>
<b>A. UNE ACTIVITÉ QUANTITATIVEMENT IMPORTANTE.....</b>	<b>18</b>
1. Les fins de mandat à l'issue de la XV <sup>e</sup> législature.....	18
2. Les fins de mandat en cours de XVI <sup>e</sup> législature.....	21
<b>B. DES AVANCÉES INDÉNIABLES ET DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES.....</b>	<b>21</b>
1. La délicate appréhension des avances personnelles dans le cadre des opérations de contrôle des soldes.....	22
2. Mieux prévenir l'interdiction d'un enrichissement personnel <i>via</i> l'appropriation des biens acquis avec l'AFM .....	23
3. Adapter le régime de sanctions en cas de manquement aux obligations déclaratives.....	25
<b>II. LA PREMIÈRE CAMPAGNE DE CONTRÔLE SEMESTRIEL DE LA XVI<sup>E</sup> LÉGISLATURE.....</b>	<b>27</b>
<b>A. UN CADRE JURIDIQUE RÉNOVÉ, DES MOYENS TECHNIQUES ET HUMAINS GLOBALEMENT INCHANGÉS.....</b>	<b>27</b>
1. Les nouvelles modalités de sélection des députés dont les frais de mandat sont contrôlés par le Déontologue .....	27
2. Des moyens techniques perfectibles .....	29
3. Des moyens humains satisfaisants .....	31
<b>B. UNE CAMPAGNE DE CONTRÔLE PARTICULIÈREMENT FLUIDE .....</b>	<b>32</b>

C. LE BILAN DE LA CAMPAGNE DE CONTRÔLE EN QUELQUES CHIFFRES .....	32
1. Le taux moyen de dépenses contrôlées le plus élevé depuis 2018 .....	32
2. Le plus faible taux de remboursements demandés depuis 2018 .....	33
D. LES PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES À L'ISSUE DE LA CAMPAGNE DE CONTRÔLE .....	34
1. L'inéligibilité des frais liés à la participation à une manifestation interdite.....	34
2. Les dépenses résultant d'une fraude bancaire ou de pratiques commerciales abusives .....	35
3. Le lien avec le mandat de dépenses d'hébergement en région parisienne.....	35
4. Le plafond hebdomadaire applicable aux dépenses sans justificatif .....	36
<b>III. L'ÉVOLUTION DE L'ARRÊTÉ DU 29 NOVEMBRE 2017 RELATIF AUX FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS ET DE SON INTERPRÉTATION .....</b>	<b>38</b>
A. LA CONTRIBUTION DU DÉONTOLOGUE AUX MODIFICATIONS DE L'ARRÊTÉ RELATIF AUX FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS .....	38
1. La révision du 15 mars 2023 élargissant le bénéfice de la dotation d'hébergement .....	38
2. La révision du 10 mai 2023 modifiant les modalités de remboursement des frais d'expertise comptable .....	39
3. La révision du 8 novembre 2023 améliorant les règles applicables à la fin de mandat des députés .....	42
a. Ajustement des périodes de versement de l'AFM et de l'indemnité parlementaire .....	43
b. Prise en charge en fin de mandat de frais d'hébergement pendant la période de préavis ou pour déménagement .....	45
c. Champ des dépenses susceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat après la cessation de celui-ci.....	48
d. Procédure de déclaration et de restitution du solde d'AFM .....	53
4. La révision du 24 janvier 2024 relative à l'éligibilité des frais de garde d'enfants et à l'augmentation du montant mensuel de l'AFM.....	61
a. L'augmentation du montant mensuel de l'AFM.....	61
b. Les clarifications consécutives aux propositions du Déontologue soumises aux Questeurs par courrier du 17 octobre 2023.....	62
c. L'éligibilité à l'AFM des frais de garde d'enfants à la charge du député, liés aux contraintes du travail parlementaire.....	65
B. LA CONSULTATION DU DÉONTOLOGUE SUR L'APPLICATION DE L'ARRÊTÉ RELATIF AUX FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS .....	70
1. Les frais liés à la permanence parlementaire .....	71
a. Questions relatives au bail relatif à la permanence parlementaire.....	71
b. Questions relatives aux travaux entrepris dans la permanence parlementaire.....	72
c. Questions relatives au partage des locaux accueillant la permanence parlementaire .....	73

2. Les questions liées aux associations .....	74
a. L’appréciation du lien direct avec le mandat parlementaire des cotisations d’adhésion à des associations .....	74
b. Le cas des associations d’amis des députés.....	76
c. La question des dons et cadeaux aux associations.....	77
3. Les frais de communication .....	78
4. Les frais d’expertise.....	81

## **DEUXIÈME PARTIE : LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES CONFLITS D’INTÉRÊTS..... 85**

### **I. LE CONTRÔLE DU RESPECT DU CODE DE CONDUITE APPLICABLE AUX REPRÉSENTANTS D’INTÉRÊTS : SANCTIONS ET PROPOSITIONS D’ÉVOLUTION..... 85**

A. LA PREMIÈRE SANCTION D’UN MANQUEMENT AU CODE DE CONDUITE APPLICABLE AUX REPRÉSENTANTS D’INTÉRÊTS .....	86
1. La saisine du Déontologue, par un député, relative aux agissements de Phyteis ...	86
2. La procédure d’examen par le Déontologue.....	87
3. La mise en demeure de Phyteis par la Présidente de l’Assemblée nationale.....	88
B. DONS, INVITATIONS ET AUTRES AVANTAGES REÇUS PAR LES DÉPUTÉS : PROPOSITION DE MODIFICATION DU CODE DE CONDUITE.....	88
1. Quelques chiffres .....	88
2. Quelques rappels sur la portée de l’obligation de déclarer les invitations à des voyages.....	89
3. L’acceptabilité des dons et invitations.....	90
4. Un point de vigilance particulier : les grands événements sportifs .....	92
5. Une proposition de modification du code de conduite applicable aux représentants d’intérêts.....	92
6. Une recommandation relative à la direction d’une structure inscrite au répertoire des représentants d’intérêts de la HATVP .....	93

### **II. LES CONSULTATIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION ET À LA GESTION DES CONFLITS D’INTÉRÊTS..... 94**

A. CONFLITS D’INTÉRÊTS POUVANT AFFECTER LES DÉPUTÉS OU LEURS COLLABORATEURS .....	94
1. Cas où le Déontologue a été sollicité relativement à l’acceptation d’une fonction liée au travail législatif ou de contrôle .....	94
a. Les fonctions de rapporteur d’un projet de loi.....	94
b. Les fonctions de rapporteur d’une mission d’information .....	97

2. Cas où le Déontologue a été consulté préalablement au dépôt ou au vote d'un texte législatif.....	98
a. Le dépôt ou la co-signature d'une proposition de loi .....	98
b. Les modalités de dépôt ou de déclaration d'intérêts à l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi .....	99
3. Cas où le Déontologue a été consulté au sujet de l'articulation du mandat de député avec des activités parallèles, y compris de proches du député .....	100
a. L'incidence des activités parallèles d'un député .....	100
b. L'incidence des activités professionnelles de membres de l'entourage du député..	101
4. Cas où le Déontologue a été saisi par des collaborateurs parlementaires.....	103
<b>B. CONFLITS D'INTÉRÊTS POUVANT AFFECTER LES PERSONNELS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>104</b>
1. Les avis relatifs aux « mobilités sortantes » rendus sur le fondement de l'article 59 du Règlement intérieur sur l'organisation des services.....	104
2. Les avis relatifs aux « mobilités entrantes » rendus sur le fondement de l'article 146 <i>bis</i> du Règlement intérieur sur l'organisation des services.....	106
<b>TROISIÈME PARTIE : LA LUTTE CONTRE LES HARCÈLEMENTS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE .....</b>	<b>109</b>
<b>I. BILAN DE L'ACTIVITÉ DE LA CELLULE « ANTI-HARCÈLEMENTS » DEPUIS SA MISE EN PLACE .....</b>	<b>110</b>
<b>II. AXES D'AMÉLIORATION DANS LE CADRE DU RENOUVELLEMENT DU MARCHÉ.....</b>	<b>111</b>
1. Améliorer la formation .....	111
2. Encourager une prise en charge plus précoce des situations de harcèlement.....	112
<b>QUATRIÈME PARTIE : L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU DÉONTOLOGUE .....</b>	<b>113</b>
<b>I. LA PRÉSIDENTE DU RÉSEAU FRANCOPHONE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE (RFEDP).....</b>	<b>113</b>
<b>A. L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ANNUELLE DU RÉSEAU À QUÉBEC ET L'ÉLECTION DU DÉONTOLOGUE À SA PRÉSIDENTE .....</b>	<b>113</b>
1. La modification des statuts du Réseau.....	114
2. Le déroulement de l'AGA .....	115
3. Les activités du Bureau et des membres du Réseau en 2023.....	115
<b>B. LES CHANTIERS EN COURS.....</b>	<b>116</b>
1. L'élaboration d'un code d'éthique et de déontologie pour l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire.....	116
2. La création d'une bourse de recherche .....	117
3. L'élaboration d'un guide de bonnes pratiques.....	118
<b>II. LES AUTRES ASPECTS DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE .....</b>	<b>118</b>

<b>CONCLUSION .....</b>	<b>121</b>
<b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>123</b>
<b>ANNEXE : L'ACTIVITÉ DU DÉONTOLOGUE EN QUELQUES CHIFFRES .....</b>	<b>125</b>

## SYNTHÈSE DU RAPPORT

Si l'activité du Déontologue a connu un pic en 2022, à la faveur du renouvellement de l'Assemblée nationale et des nombreuses questions suscitées tant par la fin de la XV<sup>e</sup> législature, dans un contexte de campagne électorale, que par le début de la XVI<sup>e</sup> législature, avec son ensemble de nouveaux députés, elle est restée, en 2023, à des niveaux supérieurs à ceux constatés lors de l'année « moins exceptionnelle » que fut 2021. Alors qu'en 2021, l'organe chargé de la déontologie parlementaire avait fait l'objet de 642 sollicitations émanant de députés (55 % d'entre eux l'avaient saisi au moins une fois), de collaborateurs parlementaires ou de membres du personnel de l'Assemblée nationale, le Déontologue a, en 2023, reçu 1 070 sollicitations, et ce sont près des trois quarts des députés (72 % exactement) qui l'ont consulté au moins une fois au cours de cette même année.

### **Le contrôle des frais de mandat et l'évolution de leur réglementation**

Comme pour ses prédécesseurs, le contrôle des frais de mandat des députés ainsi que la contribution à l'évolution de leur réglementation, que ce soit par la formulation d'avis ou d'interprétations, a constitué la tâche la plus prenante pour le Déontologue et son équipe.

Il leur a tout d'abord fallu achever le contrôle des soldes de l'avance de frais de mandat (AFM) au titre des fins de mandat survenues avec l'expiration de la XV<sup>e</sup> législature (mais aussi au titre de celles déjà survenues sous la XVI<sup>e</sup> législature). 99 dossiers relatifs à des déclarations de soldes de fin de mandat ont pu être clos en 2023.

Le Déontologue a également conduit quelque 190 contrôles de l'utilisation que les députés ont faite de leur AFM au cours des six premiers mois de la XVI<sup>e</sup> législature. À l'issue de ce premier contrôle semestriel de la nouvelle législature, la part du montant total des remboursements demandés au regard du montant total de l'AFM versée aux députés contrôlés est la plus faible qui ait jamais été enregistrée depuis que l'utilisation de cette avance est contrôlée (soit depuis 2018).

Au-delà de cette mission de contrôle, le Déontologue a eu à exercer sa mission de conseil en matière d'élaboration, d'interprétation et d'application de la réglementation applicable aux frais de mandat à de nombreuses reprises. Il a formulé un avis à l'occasion de chacune des 4 révisions de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés proposées par le Collège des Questeurs. Outre ces 4 avis, il a répondu l'an passé à près de 800 consultations de députés ou de collaborateurs parlementaires sur les règles encadrant l'utilisation des frais de mandat. Pour faciliter l'appropriation de ces règles par les députés et leurs équipes, il a par ailleurs actualisé le Guide des frais de mandat.



## **La prévention et le traitement des conflits d'intérêts**

Si le nombre de consultations du Déontologue au sujet de risques de conflits d'intérêts ou de situations de cumul d'activités en 2023 – à savoir 77 – est en recul par rapport à l'année « exceptionnelle » de 2022 (où il s'élevait à 115), il n'en demeure pas moins près de quatre fois plus élevé que par rapport à une année plus « normale » comme 2021 (où il était de 26).

Le Déontologue a été saisi par des députés aussi bien au sujet des conditions de la poursuite (par eux-mêmes ou leur entourage) d'activités associatives ou professionnelles qu'à propos de situations ayant trait aux divers aspects du travail parlementaire : qu'il s'agisse du dépôt ou du vote d'un texte législatif ou encore de l'acceptation de fonctions liées au travail législatif ou de contrôle.

**Pour ce qui concerne la réglementation applicable aux représentants d'intérêts, l'année 2023 a été marquée par la première occurrence d'une sanction prononcée par la Présidente de l'Assemblée nationale à l'encontre de l'un d'entre eux, qui avait manqué à certaines dispositions du code de conduite applicable à ces professionnels.**

S'agissant d'ailleurs de ce code, le Déontologue propose, au vu des quelques 338 déclarations de dons ou d'invitations à des voyages ou événements sportifs ou culturels qu'il a reçues en 2023, qu'il soit amendé pour interdire aux représentants d'intérêts de proposer ou de remettre aux personnes avec lesquelles ils entrent en relation à l'Assemblée nationale des cadeaux d'une valeur supérieure à 150 €, comme c'est le cas au Sénat.

## **La prévention et le traitement des situations de harcèlements**

Au rang des évolutions que propose le Déontologue figurent aussi des pistes d'amélioration du dispositif de prévention et de lutte contre les situations de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes ou d'agressions sexuelles.

En 2023, le nombre de personnes ayant contacté la cellule « anti-harcèlements » mise en place par l'Assemblée nationale en 2020 a connu une nette augmentation par rapport à 2022. Parmi ces personnes, la part des femmes et des collaborateurs parlementaires a reculé par rapport aux années précédentes mais reste prépondérante.

## **L'activité internationale du Déontologue**

En 2023, le Déontologue a été élu à la Présidence du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (RFEDP). Dans le cadre de ce réseau, il a effectué un déplacement au Canada et contribué à l'avancement de plusieurs chantiers, parmi lesquels l'élaboration d'un code d'éthique et de déontologie pour l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire ou encore la création d'une bourse de recherche.



# L'activité du Déontologue en chiffres

sur la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2023



**1070**  
solicitations

de députés,  
collaborateurs parlementaires  
et membres du personnel  
de l'Assemblée nationale



**72%**  
des députés

ont sollicité le Déontologue  
au moins une fois au cours  
de l'année 2023



**87**  
entretiens individuels

menés par  
le Déontologue



**24**  
rendez-vous  
institutionnels

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



### 415 consultations individuelles et déclarations

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

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

## Consultations institutionnelles du Déontologue

**4 avis**  
obligatoires  
rendus

Règlementation  
des frais de mandat

**10 avis**  
rendus

**6 avis**  
rendus

Concernant la réglementation  
applicable au personnel des services

## Réglementation et contrôle des frais de mandat

**191**  
députés  
contrôlés

190 conclusions définitives au titre  
du contrôle des frais de mandat  
du second semestre de 2022  
1 conclusion définitive au titre du contrôle  
des fins de mandat survenues en 2023

**99**  
dossiers clos  
en 2023

Contrôle des soldes  
de fin de mandat  
au titre des XV<sup>e</sup> et XVI<sup>e</sup>  
législatures

**788**  
consultations  
de députés et  
collaborateurs

Interprétation  
de la réglementation  
relative aux frais  
de mandat



## INTRODUCTION

Des pensées d'ordre familial guideront ces toutes premières lignes. En effet, mon père, le professeur Jean Gicquel, a été, entre 2011 et 2012, le premier Déontologue de l'Assemblée nationale, soit cette « *personnalité indépendante* » désignée par le Bureau « *à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, sur proposition du Président et avec l'accord d'au moins un président d'un groupe d'opposition* » (article 80-2 du Règlement de l'Assemblée nationale).

À travers ce rappel personnel, il est loisible de mesurer l'étendue du chemin déontologique parcouru en à peine plus de dix ans au Palais-Bourbon. Que de différences en effet !

D'abord, l'office du Déontologue n'a cessé de s'étendre au gré des réformes législatives et réglementaires. Il était au début cantonné au contrôle du respect d'un code de déontologie des députés. En allant à l'essentiel, il est maintenant, en outre, chargé de veiller au respect de la correcte utilisation, par les élus, de leur avance de frais de mandat (AFM) ; des règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts ; du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts et, enfin, intervient sur les situations de harcèlement moral ou sexuel rencontrées par les collaborateurs parlementaires.

Ensuite, l'époque où le Déontologue pouvait s'appuyer seulement sur le code de déontologie des députés, tranche avec la période contemporaine caractérisée par un empilement de normes juridiques <sup>(1)</sup> permettant des modalités d'intervention variées (avis, recommandation, demande de communication d'information ou de document, injonction, mise en demeure etc.) consolidées par des « jurisprudences » établies, au fil des années, par les différents titulaires des fonctions.

---

(1) Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (article 4 quater, quinquies, sexies et septies) ; Règlement de l'Assemblée nationale (articles 80-1 à 80-6) ; code de déontologie des députés ; code de conduite applicable aux représentants d'intérêts ; arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés.

Enfin, sur un plan purement matériel, là où mon père a pu compter seulement sur le soutien technique d'un unique fonctionnaire parlementaire affecté à mi-temps, je suis appuyé par la division de la déontologie et du statut du député, rattachée au Secrétariat général de la Présidence de l'Assemblée nationale et constituée actuellement de dix fonctionnaires à plein temps. J'en profite pour saluer l'efficacité, la rigueur et la réactivité de cette belle équipe m'accompagnant au quotidien et, notamment, pour la préparation de ce rapport.

Une fois ceci posé, et en revenant à des considérations plus institutionnelles, la culture déontologique est-elle, pour autant, devenue la *seconde nature* des députés ? S'il est difficile de trancher une fois pour toutes sur le comportement global de 577 personnes, les signaux positifs ne manquent pas. Pêle-mêle, et ces différents aspects seront ensuite développés dans le présent rapport, on mettra en évidence, d'une part, les résultats prometteurs du contrôle, effectué en 2023, portant sur l'utilisation par un tiers des députés (un échantillon dont on conviendra qu'il est approprié par sa taille) de leur AFM sur le second semestre 2022 puis, d'autre part, les augmentations significatives du nombre de déports, de déclarations de cadeaux ou d'invitations à des déplacements enregistrés sur les registres dédiés et rendus publics sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Au surplus, les élus ont parfaitement intégré le fait que *l'art de se poser des questions* est une composante cardinale de la déontologie. À cet égard, le Déontologue est soumis à un flux ininterrompu (et ne faiblissant guère même pendant les périodes de suspension des travaux du Palais Bourbon !) de questionnements préventifs relevant généralement de l'utilisation de l'AFM ou de problématiques liées aux conflits d'intérêts. Le support variable de la réponse (échange téléphonique, « courrier secrétariat de la déontologie », « lettre du Déontologue ») dépendra ensuite du caractère plus ou moins novateur ou sériel de l'interrogation.

On ne disconvient pas sur la dimension chronophage et parfois byzantine du contrôle portant sur la correcte utilisation de l'AFM par les députés et du reversement du solde non consommé une fois le mandat terminé. Il y a assurément matière à réflexion pour l'avenir. Cela serait alors autant de temps gagné au profit des autres missions et notamment celle relative à la prévention des conflits d'intérêts.

Dans un autre domaine, le contrôle du respect du code de conduite des représentants d'intérêts par les intéressés, l'année 2023 est à marquer d'une pierre blanche. En effet, sur le fondement de l'instruction menée par le Déontologue saisi préalablement par un député, la Présidente de l'Assemblée nationale a décidé, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi « Sapin II » du 9 décembre 2016, de mettre en demeure un représentant d'intérêts de respecter ses obligations déontologiques. Une telle action, conduite conjointement avec le Sénat, n'a pas laissé de marbre le secteur du *lobbying*.

À l’instar de l’idéal démocratique, la consolidation de la déontologie au sein du Parlement se fonde sur une action sans trêve ni relâchement. Après la période des profonds *aggiornamentos* induits par les lois ordinaires et organiques du 11 octobre 2013 puis du 15 septembre 2017, vient celle du perfectionnement continu des mécanismes. En éprouvant quelque scrupule à énoncer une vérité aussi évidente, la mise en œuvre de toute réforme provoque inévitablement son lot de lacunes, d’insuffisances et d’angles morts auxquels il convient ensuite d’apporter des réponses.

À cet égard, le Déontologue est consulté, en application de l’article 80-3 du Règlement, « *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 [...] sur le régime de prise en charge des frais de mandat ainsi que sur la liste des frais éligibles* ».

Dans cette logique, l’arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés a été opportunément modifié par celui du 8 novembre 2023. Il est désormais explicitement indiqué qu’un ancien député (qu’il soit non réélu ou ne se représentant pas) revendant ou conservant pour son usage personnel un véhicule acquis au moyen de l’AFM doit reverser à l’Assemblée nationale « *le produit de la revente ou, en cas de conservation du véhicule pour un usage personnel, le montant correspondant à sa valeur vénale* ». Ce qui, jusqu’ici, n’était qu’une simple recommandation du Déontologue, certes le plus souvent suivie en pratique, puisqu’en tout état de cause l’arrêté n° 12/XV prescrit 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* », s’est transformée en une obligation en bonne et due forme comme l’appelait de ses vœux mon prédécesseur, M. Christophe Pallez <sup>(1)</sup> auquel je rends un hommage appuyé. Le droit souple a laissé sa place au droit dur. Escomptons désormais, même s’il est vrai que les sommes en cause sont d’un montant moins élevé (sans pour autant être négligeable) qu’un tel impératif visera aussi, à terme, les autres biens financés par l’AFM ou la dotation matérielle des députés tels essentiellement les équipements informatiques, téléphoniques et le mobilier de la permanence parlementaire.

Pour terminer, n’y a-t-il pas lieu de s’interroger sur le faible *retour sur investissement*, si l’on s’autorise cette expression, des règles d’exemplarité et de probité instituées depuis une dizaine d’années ? La défiance dans le personnel politique reste ainsi toujours élevée (68 % des Français considérant que les élus et dirigeants sont plutôt corrompus <sup>(2)</sup>) alors que les obligations déontologiques n’ont, elles, cessé de s’accumuler et que l’Assemblée nationale a pris ses responsabilités en décidant de conférer des moyens juridiques et humains conséquents au Déontologue comme il l’a été exposé plus haut. N’est-il pas nécessaire d’insister sur le fait que l’ancien examen pour le moins accommodant (délicat euphémisme) de l’utilisation de l’indemnité représentative de frais de mandat (IFRM) – et qui

---

(1) Voir le rapport annuel 2022 de Ch. Pallez, La déontologie d’une législature à l’autre, p. 50.

(2) Sciences Po, CEVIPOF, Le baromètre de la confiance politique, Vague 15, février 2024, p. 51.

conduit désormais la justice à condamner d'anciens élus pour détournement de fonds publics – a cédé sa place depuis 2017 à un contrôle rigoureux et (parfois) tatillon sur l'AFM ? Ou encore que les règles contemporaines relatives aux conflits d'intérêts ou aux obligations déclaratives de cadeaux et d'invitations à des voyages, que d'aucuns critiquent ici et là, sont à prendre en considération à la lueur du vide normatif abyssal prévalant pendant des décennies ? En gardant à l'esprit ces perspectives, il n'en reste pas moins certain qu'un effort continu de transparence et de pédagogie à l'égard des citoyens s'impose. Il est à espérer que le présent rapport y apportera sa contribution.



## **PREMIÈRE PARTIE : LE CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS PAR LE DÉONTOLOGUE**

Les tâches confiées au Déontologue au titre de ses missions de conseil et de contrôle en matière de frais de mandat <sup>(1)</sup> ont fait de 2023 une année particulièrement dense.

En effet, tout en achevant le contrôle des soldes de l'avance de frais de mandat (AFM) versée au titre de la précédente législature – et, de manière plus marginale, au titre de la nouvelle législature – (I), le Déontologue a contrôlé l'utilisation que près d'un tiers des députés ont faite de leur AFM au cours du premier semestre de la XVI<sup>e</sup> législature (II), tout en se prononçant sur quatre révisions de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés <sup>(2)</sup> et en répondant à près de 800 consultations concernant la réglementation applicable à ces frais (III).

### **I. LA VÉRIFICATION DES DÉCLARATIONS DE SOLDE DE L'AVANCE DE FRAIS DE MANDAT (AFM) : LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DES DERNIERS DOSSIERS DE LA XV<sup>E</sup> LÉGISLATURE ET DES PREMIERS DE LA XVI<sup>E</sup> LÉGISLATURE**

L'une des conséquences majeures de la réforme de la prise en charge des frais de mandat intervenue en 2017 est que l'obligation faite aux députés de reverser à l'Assemblée nationale, à la fin de leur mandat, l'éventuel solde non consommé des AFM qu'ils ont perçues est désormais contrôlée.

L'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 accorde un délai de quatre mois aux députés pour déclarer leur solde au Déontologue et le reverser, s'il est positif, à la trésorerie de l'Assemblée nationale.

La vérification de ces déclarations de fin de mandat est donc devenue l'une des activités du Déontologue dont les enjeux sont au moins aussi importants que ceux des contrôles de l'usage de l'AFM en cours de mandat.

L'étendue et les modalités de ce « contrôle de solde » ne sont toutefois pas précisément définies dans l'arrêté du Bureau n° 12/XV précité. La vérification des soldes repose donc sur les dispositions générales de ce texte permettant au

---

(1) *Le deuxième alinéa de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale énonce que le Déontologue donne « 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 ».*

(2) *Arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, consultable au lien suivant :*

[https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/456954/4448844/file/AB\\_12-XV\\_consolide.pdf](https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/456954/4448844/file/AB_12-XV_consolide.pdf)

Déontologue de demander, quand il le juge opportun, des données et pièces justificatives.

La vérification du solde ne saurait conduire le Déontologue à réexaminer l'ensemble des dépenses réalisées au cours du mandat et imputées sur l'AFM. Un tel contrôle *a posteriori* et exhaustif serait contradictoire avec l'architecture générale de l'arrêté du Bureau n° 12/XV qui organise les modalités d'un contrôle en cours de mandat sur une base essentiellement aléatoire et qui garantit que chaque député soit contrôlé au moins une fois en cours de législature.

Pour autant, la vérification de la déclaration de solde en fin de mandat doit permettre au Déontologue de détecter d'éventuelles incohérences ou anomalies. En cas de doute, le Déontologue ne s'interdit pas de solliciter auprès du député des éclaircissements ou des justifications en complément de sa déclaration.

## **A. UNE ACTIVITÉ QUANTITATIVEMENT IMPORTANTE**

Depuis son entrée en fonction, le Déontologue a eu à traiter plus de 140 dossiers de vérification de solde dont près des deux tiers concernaient la XV<sup>e</sup> législature.

### **1. Les fins de mandat à l'issue de la XV<sup>e</sup> législature**

Au 1<sup>er</sup> février 2023, 90 dossiers relatifs à des mandats ayant pris fin avec la XV<sup>e</sup> législature étaient toujours en cours d'instruction. Cela représentait environ 15 % du total des déclarations de solde consécutives à la fin de la XV<sup>e</sup> législature.

Le précédent déontologue a expliqué, dans son dernier rapport annuel, les raisons de ce nombre élevé de dossiers en instance. Il a notamment invoqué le caractère inédit de l'exercice et les retards de certains députés pour déposer leurs déclarations ou pour apporter les réponses à des demandes d'éclaircissements ou de justifications.

L'une des premières tâches du Déontologue a donc été d'achever dans les meilleurs délais la campagne de vérification des déclarations de solde entamée par son prédécesseur.

Celle-ci s'est révélée plus chronophage qu'anticipé.

La plupart des 90 dossiers à traiter ont, en effet, posé des problématiques plus ou moins prononcées qui ont justifié une instruction plus longue, en moyenne, que celle des 85 % des dossiers qui ont pu être clos avant la fin du mandat du précédent déontologue.

L'une des problématiques récurrentes a été la mise en œuvre de la recommandation du Déontologue – devenue depuis une obligation inscrite dans

l'arrêté du Bureau n° 12/XV <sup>(1)</sup> – de reversement des sommes correspondant à la valeur résiduelle des véhicules acquis au moyen de l'AFM, que d'anciens députés conservaient pour leur usage personnel à la fin de leur mandat. Le Déontologue se félicite que tous les anciens députés aient accepté d'appliquer cette recommandation, même si cela a parfois donné lieu à des échanges fournis, tant pour discuter du principe que pour convenir d'une évaluation de la valeur résiduelle du véhicule.

Bien que simple dans son principe, la mise en œuvre de ce reversement peut s'avérer complexe dans certains cas particuliers (par exemple, lorsque le député avait acquis le véhicule en partie avec un apport personnel résultant de la reprise du véhicule qu'il avait acquis avec ses deniers propres). Le Déontologue a veillé à ce que l'ancien député fournisse lui-même un chiffrage lorsqu'il conservait le véhicule pour son usage personnel, en l'appuyant sur une estimation « Argus » ou établie par un professionnel.

L'allongement des délais d'instruction s'explique par la nouveauté de l'exercice et le nombre de députés concernés, alors que le changement de législature impliquait déjà une forte hausse de l'activité du Déontologue, présentée l'an dernier. Il résulte aussi des délais, parfois longs, dans lesquels les députés ont apporté les justifications demandées sur certaines dépenses de fin de mandat, sur des provisions passées ou encore sur une discordance prononcée entre leur solde bancaire et leur solde AFM déclaré, du fait peut-être d'un souhait de tourner au plus vite la page de leur ancienne vie politique. Plusieurs relances ont parfois été nécessaires pour obtenir les justificatifs demandés.

Le 21 juillet 2023, le Déontologue a été conduit à signaler à la Présidente de l'Assemblée nationale la situation problématique de quatre anciens députés, par application de l'article 2 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés <sup>(2)</sup>.

---

(1) Voir infra.

(2) Ce texte prévoit qu'au « terme de la législature ou en cas de cessation du mandat en cours de celle-ci, dans un délai de quatre mois, le député doit indiquer au déontologue le montant du solde de l'avance perçue au cours de son mandat et lui transmettre les relevés du compte mentionné au troisième alinéa du présent article, qui ont été édités entre le 1er janvier de l'année au cours de laquelle son mandat a cessé et la date à laquelle le député a déclaré son solde au déontologue. À l'expiration de ce délai de quatre mois, le déontologue adresse au député n'ayant pas satisfait à ses obligations de déclaration de solde et de transmission des relevés une mise en demeure de s'y conformer dans un délai d'un mois ; si, à l'issue de ce délai, la mise en demeure est restée infructueuse, le déontologue met en œuvre les dispositions de l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale. Dans le cas d'un ancien député n'ayant pas satisfait à ces obligations, le déontologue peut saisir le Président de l'Assemblée nationale afin que le Bureau statue sur ce cas et puisse, le cas échéant, rendre public le manquement ».

Pour l'un des quatre dossiers, le député n'avait accompli ni son obligation déclarative de solde ni son obligation de reversement <sup>(1)</sup>. Le signalement a permis de débloquent la situation puisque le député a finalement déposé son dossier en justifiant son important retard par des problèmes personnels.

Dans les trois autres cas, le signalement se justifiait par une divergence d'interprétation entre les députés et le Déontologue sur la manière dont l'arrêté du Bureau n° 12/XV devait s'appliquer à leur situation. Là encore, ces signalements ont permis de débloquent la situation et, dans ces trois dossiers, le point de vue du Déontologue a prévalu.

Au 1<sup>er</sup> février 2024, soit une année après son entrée en fonction, le Déontologue ne comptait plus que trois dossiers en instance relatifs à la XV<sup>e</sup> législature.

Pour deux d'entre eux, les députés n'ont exécuté aucune de leurs obligations déclaratives malgré des relances et mises en demeure. Ces dossiers n'avaient pas été inclus dans le signalement du 21 juillet 2023 car les députés concernés faisaient également l'objet d'un contrôle de l'usage de leur AFM au titre de la XVI<sup>e</sup> législature, ce qui entraînait des délais réglementaires de réponse allongés.

Pour le troisième et dernier dossier, le député a bien accompli ses obligations déclaratives mais n'a toujours pas apporté, malgré de nombreuses relances et une mise en demeure, les justificatifs portant sur des dépenses de fin de mandat, s'élevant à un montant inférieur à 2 000 €.

Ces trois dossiers ont fait l'objet d'un signalement à la Présidente de l'Assemblée nationale le 13 mars 2024.

**En conclusion, l'achèvement de la campagne de vérification des soldes déclarés à l'issue de la XV<sup>e</sup> législature a nécessité un peu plus d'une année de travail pour le Déontologue et son équipe.**

**Le montant global des reversements opérés à la fin de la XV<sup>e</sup> législature s'élève sur les exercices 2022, 2023 et 2024 à près de 11 millions d'euros. À cela, il faut ajouter un peu plus d'1 million d'euros au titre des mandats ayant pris fin en cours de XV<sup>e</sup> législature. Au final, le montant reversé au titre de la**

---

(1) Les cinquième et sixième alinéas de l'article 2 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV disposent qu'« au terme de la législature ou en cas de cessation du mandat en cours de celle-ci, dans un délai de quatre mois, le député doit indiquer au déontologue le montant du solde non consommé de l'avance perçue au cours de son mandat et reverser, en intégralité, ce montant au Trésorier de l'Assemblée nationale. Le député transmet au déontologue, à l'appui de sa déclaration, les relevés du compte mentionné au troisième alinéa du présent article, qui ont été édités entre le 1<sup>er</sup> janvier de l'année au cours de laquelle son mandat a cessé et la date à laquelle le député déclare son solde.

À l'expiration du délai de quatre mois mentionné au cinquième alinéa, le déontologue adresse au député n'ayant pas satisfait à tout ou partie de ses obligations de déclaration et de reversement de solde et de transmission des relevés une mise en demeure de s'y conformer dans un délai d'un mois ; si, à l'issue de ce délai, la mise en demeure est restée infructueuse, le déontologue met en œuvre les dispositions de l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale. Dans le cas d'un ancien député n'ayant pas satisfait à ces obligations, le déontologue peut saisir le Président de l'Assemblée nationale afin que le Bureau statue sur ce cas et puisse, le cas échéant, rendre public le manquement ».

précédente législature correspond à environ 6 % de l'ensemble des AFM versées au cours de ladite législature. En comparaison, 3,6 millions d'euros seulement avaient été reversés par les députés de la XIV<sup>e</sup> législature en 2017, dans le cadre de l'ancien système de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM). On mesure à ces chiffres les effets vertueux de la réforme de 2017 et du contrôle des frais de mandat qu'elle a instauré.

## **2. Les fins de mandat en cours de XVI<sup>e</sup> législature**

Au 1<sup>er</sup> mars 2024, 51 députés ont vu leur mandat s'interrompre avant le terme de la XVI<sup>e</sup> législature, le plus souvent en raison d'une nomination au Gouvernement, d'une invalidation de leur élection par le Conseil constitutionnel ou (pour des suppléants) du retour à l'Assemblée nationale du titulaire après son départ du Gouvernement.

L'ensemble des mandats clos en 2022 a pu être traité, soit 25 dossiers, sans difficulté à signaler.

Parmi les 15 mandats clos en 2023, 11 font encore l'objet d'une instruction par le Déontologue.

Les mandats clos en 2024 n'ont pas pu encore être instruits dans la mesure où le délai dans lequel la déclaration de solde doit intervenir est de quatre mois.

De nombreux dossiers ont donné lieu, parallèlement à la vérification du solde, à un contrôle de l'usage de l'AFM sur les six derniers mois du mandat en vertu de la règle selon laquelle tout député doit être contrôlé au moins une fois au cours de la législature.

Le Déontologue a notamment été attentif aux dépenses réalisées par des membres du Gouvernement durant le mois d'option au cours duquel ils ont cumulé leurs nouvelles fonctions avec celle de député. Si des dépenses peuvent encore être imputées sur l'AFM durant ce mois d'option, le Déontologue fait preuve d'une vigilance particulière lorsqu'il examine leur éligibilité au titre de la prise en charge des frais des mandats des députés, en particulier s'agissant de la condition tenant à l'existence d'un lien direct entre ces dépenses et l'exercice du mandat parlementaire.

## **B. DES AVANCÉES INDÉNIABLES ET DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES**

La vérification des soldes en fin de mandat est indispensable pour garantir l'efficacité du contrôle de l'utilisation des deniers publics en matière d'AFM. *A contrario*, l'absence de vérification des soldes déclarés rendrait totalement inopérants les contrôles réalisés en cours de mandat.

Le Déontologue salue l'initiative prise par son prédécesseur et entend la prolonger.

Le retour d'expérience de la XV<sup>e</sup> législature et des premiers dossiers de la XVI<sup>e</sup> législature met en lumière des avancées indéniables qui ne peuvent que contribuer à renforcer la confiance des citoyens à l'égard de leurs élus.

Pour autant, l'exercice a révélé des limites. Les opérations de contrôle se sont heurtées à des difficultés liées aux mouvements opérés par certains députés entre leurs comptes personnels et leur compte AFM (1). Par ailleurs, des améliorations du dispositif de contrôle des soldes d'AFM sont nécessaires notamment sur les deux aspects suivants : le sort des biens durables en fin de mandat (2) et la sanction d'une absence de déclaration (3).

### **1. La délicate appréhension des avances personnelles dans le cadre des opérations de contrôle des soldes**

Dans plusieurs dossiers, le Déontologue a été confronté à des demandes de remboursement d'avances personnelles que les députés s'étaient consenties à eux-mêmes en procédant à un apport personnel sur leur compte dédié à la gestion de l'AFM.

En théorie ces avances n'ont aucun impact sur le solde AFM (si elles constituent une recette sur le compte bancaire, elles ne constituent pas pour autant une recette d'AFM). En pratique, pourtant, ces avances posent de grandes difficultés lors des opérations de vérification des soldes lorsque le député entend opérer un prélèvement pour se rembourser.

En effet, la vérification des soldes se déroule essentiellement à partir du solde bancaire lequel fait l'objet d'un contrôle de cohérence au regard des déclarations du député. Or, une avance personnelle a pour effet de majorer le solde bancaire et donc de faire diverger le solde bancaire du solde AFM. La discordance ainsi créée entre le solde bancaire et le solde AFM déclaré peut donner lieu à des demandes de justifications de la part du Déontologue.

La vérification des soldes n'ayant pas pour objet de contrôler l'ensemble des dépenses du mandat du député, il est très difficile pour le Déontologue de s'assurer que le prélèvement qu'entend opérer le député est licite. Or, pour tout prélèvement, la charge de la preuve pèse nécessairement sur le député, et non sur le Déontologue, ce qui a conduit ce dernier à refuser une déclaration rectificative d'un député qui s'était souvenu, *a posteriori*, avoir effectué une avance personnelle en début de mandat.

Dans d'autres dossiers, après s'être assuré qu'il n'y avait aucun doute, le Déontologue n'a pas remis en cause le prélèvement opéré en vue du remboursement d'une avance personnelle.

Pour éviter toute difficulté, le Déontologue déconseille vivement les avances personnelles de députés sur le compte dédié à l'AFM.

À titre exceptionnel et pour couvrir un besoin ponctuel de trésorerie, le Déontologue a recommandé à des députés qui l'avaient interrogé :

– de verser l'avance par virement à partir d'un compte à leur nom avec un libellé explicite (et non par chèque ou remise d'espèces) ;

– de procéder au remboursement de l'avance dans les meilleurs délais et au plus tard dans l'année qui suit l'avance ;

– et d'effectuer ce remboursement en une seule fois, pour un montant identique à celui de l'avance, par virement et avec un libellé explicite (par exemple, « remboursement de l'avance du » suivi de la date).

## **2. Mieux prévenir l'interdiction d'un enrichissement personnel via l'appropriation des biens acquis avec l'AFM**

L'arrêté du Bureau n° 12/XV pose pour principe 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.

Or l'exercice du mandat parlementaire suppose nécessairement l'usage de biens dont la durée de vie est supérieure à celle d'une législature (véhicules, mobiliers, équipements informatiques, etc.). Une option possible, pour prévenir tout enrichissement à l'issue du mandat, serait d'étendre le principe de l'interdiction de tout achat immobilier au moyen de l'AFM à tous les biens durables ou, du moins, à certains d'entre eux dès lors qu'ils dépassent une certaine valeur.

Cependant, la location de ces biens n'est pas toujours possible, et souvent elle n'est pas économiquement pertinente. Pour cette raison, le Déontologue ne recommande pas une extension du principe de l'interdiction d'achat de biens immobiliers aux biens mobiliers durables.

En revanche, sur un plan déontologique, le Déontologue considère que le sort des biens durables à l'issue du mandat doit être questionné lorsque leur valeur résiduelle est significative.

Le sujet du véhicule a été résolu par une modification de l'arrêté du Bureau n° 12/XV qui a prévu une obligation, pour les anciens députés, de reverser le produit de la revente des véhicules acquis au moyen de l'AFM ou, s'ils conservent lesdits véhicules pour leur usage personnel, le montant correspondant à leur valeur vénale.

Pour les autres biens durables, le Déontologue recommande un reversement selon les mêmes principes, reprenant en cela une position exprimée par son prédécesseur.

Comme l'a écrit le précédent déontologue, M. Christophe Pallez, dans son rapport d'activité 2022, « *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 €* »<sup>(1)</sup>.

Le Déontologue observe que cette recommandation est de plus en plus souvent suivie d'effet ce qui démontre que son principe rencontre une certaine adhésion.

Une nouvelle modification de l'arrêté du Bureau n° 12/XV serait utile pour la rendre obligatoire.

Le Déontologue propose que l'obligation de revente ou, en cas de conservation pour un usage personnel, de « rachat » sur deniers personnels prévue pour les véhicules soit étendue à tous les biens durables ayant conservé une valeur significative à la fin du mandat dès lors qu'ils ont été acquis au titre d'une prise en charge des frais de mandat par l'Assemblée nationale. Cela concernerait, en particulier, les équipements informatiques et téléphoniques qui peuvent être financés, à titre subsidiaire, par l'AFM, et, à titre principal, par la dotation matérielle du député (DMD) ou fournis par l'Assemblée nationale à titre de dotation initiale.

Aussi propose-t-il de modifier l'arrêté n° 12/XV précité de façon à ce que tous les biens d'une valeur significative acquis au moyen des frais de mandat – que ce soit les véhicules, le mobilier et autres équipements de la permanence parlementaire financés par l'AFM ou les équipements informatiques et téléphoniques financés par la DMD – soient concernés par la règle selon laquelle, en cas de revente ou de conservation de ces biens pour un usage personnel, en fin de mandat comme en cours de mandat, le produit de leur revente ou de leur « rachat sur deniers personnels » devrait être versé soit sur le compte AFM soit au Trésorier de l'Assemblée nationale. En complément, le député qui aurait procédé au rachat du bien serait libre, ensuite, d'en faire don à un tiers.

Il reviendrait au Déontologue de déterminer les contours de la notion de « bien d'une valeur significative » ainsi que les modalités précises du contrôle de l'obligation de reversement du produit de la revente ou du « rachat sur deniers

---

(1) Ch. Pallez, 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, p. 52.



personnels » de ces biens. Ce contrôle devrait s’inscrire dans l’architecture globale du contrôle de cohérence du solde d’AFM, qui a fait ses preuves.

**Proposition n° 1 : instaurer une obligation, en cours de mandat pour les députés et en fin de mandat pour les anciens députés, de verser, selon le cas, soit au Trésorier de l’Assemblée nationale, soit sur le compte sur lequel est versée l’avance mensuelle de frais de mandat (AFM), le produit de la revente à un tiers de tout bien d’une valeur significative acquis au moyen des frais de mandat (équipements téléphoniques ou informatiques financés par l’AFM ou la DMD, mobilier de la permanence parlementaire financé par l’AFM...) ou, en cas de conservation du bien concerné pour un usage personnel ou pour en faire don à un tiers, le montant correspondant à sa valeur vénale (estimée par exemple à partir des données disponibles sur les sites spécialités de revente en ligne).**

### **3. Adapter le régime de sanctions en cas de manquement aux obligations déclaratives**

L’arrêté du Bureau n° 135/XV du 8 décembre 2021 a réformé le mécanisme de sanction en cas de manquement aux formalités substantielles que constituent la déclaration et le reversement du solde, en distinguant le cas du député en exercice et de l’ancien député.

Lorsqu’il n’a pas rempli l’obligation de restitution du solde inutilisé de son AFM, le député en exercice peut être soumis à la procédure décrite par l’article 80-4 du Règlement de l’Assemblée nationale. Le Déontologue informe alors la Présidente de l’Assemblée nationale, qui, à son tour, peut renvoyer l’affaire au Bureau pour une décision de type disciplinaire (qui peut, le cas échéant, être de nature financière).

Le cas des anciens députés est traité différemment. Si la saisine de la Présidente de l’Assemblée nationale et du Bureau demeure possible, la seule sanction prévue est de type « *name and shame* », c’est-à-dire le fait de rendre public le manquement.

Dans les trois derniers dossiers afférents à la XV<sup>e</sup> législature qu’a eu à traiter le Déontologue, cette mesure, parce qu’elle est symbolique, est tout à fait insuffisante. On en voudra pour preuve que les députés concernés n’ont pas tenu compte des mises en demeure adressées malgré le rappel de l’existence de cette sanction.

Certes, les autorités de l’Assemblée nationale ont la faculté de signaler au procureur de la République un cas flagrant de reversement insuffisant du solde AFM. Mais il n’est pas certain que l’absence de déclaration du solde suffise à démontrer l’existence d’une infraction pénale faute d’être en capacité d’établir le montant du préjudice subi par l’Assemblée nationale.

Pour résoudre ces difficultés, deux options sont envisageables.

À droit constant, le Déontologue pourrait décider, en cas de non-déclaration du solde, d'ouvrir un contrôle spécial de l'usage de l'AFM portant sur l'intégralité du mandat (sauf sur la période qui aurait déjà fait l'objet d'un contrôle). Cela permettrait au Déontologue de chiffrer le préjudice subi par l'Assemblée nationale et de documenter l'élément matériel d'une éventuelle infraction pénale. L'absence de production des justificatifs au cours de ce contrôle spécial, qu'il soit volontaire ou involontaire, ne ferait pas obstacle au chiffrage du Déontologue contrairement à l'absence de déclaration de solde.

Une autre option serait d'intégrer à l'arrêté du Bureau n° 12/XV une sanction financière *ad hoc* prévoyant par exemple le remboursement à l'Assemblée nationale de douze mois d'AFM en cas de non déclaration du solde à la fin du mandat plus de trente jours après une mise en demeure du Déontologue restée infructueuse.

**Proposition n° 2 : prévoir pour les anciens députés une sanction financière représentant douze mois d'AFM en l'absence de déclaration de solde à la fin de leur mandat plus de trente jours après une mise en demeure du Déontologue restée infructueuse.**

## **II. LA PREMIÈRE CAMPAGNE DE CONTRÔLE SEMESTRIEL DE LA XVI<sup>E</sup> LÉGISLATURE**

Le 18 janvier 2023, le Bureau de l'Assemblée nationale a défini les modalités de sélection des députés faisant l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat sous la XVI<sup>e</sup> législature <sup>(1)</sup>.

C'est dans ce nouveau cadre juridique (A) que la première campagne de contrôle de la nouvelle législature a été conduite. Celle-ci s'est déroulée de manière particulièrement fluide (B). Ses résultats sont encourageants (C).

### **A. UN CADRE JURIDIQUE RÉNOVÉ, DES MOYENS TECHNIQUES ET HUMAINS GLOBALEMENT INCHANGÉS**

#### **1. Les nouvelles modalités de sélection des députés dont les frais de mandat sont contrôlés par le Déontologue**

Alors que, sous la XV<sup>e</sup> législature, le contrôle portant sur l'utilisation de l'AFM empruntait deux modalités (un contrôle dit « annuel » portant sur l'ensemble des dépenses imputées sur leur AFM par les députés contrôlés au cours de l'année précédente, et un contrôle dit « aléatoire » portant sur deux catégories de dépenses imputées sur leur AFM par les députés contrôlés pendant deux ou trois mois de l'année en cours), le Bureau de l'Assemblée nationale a instauré, le 18 janvier 2023, un unique contrôle qui :

– pour la période 2023-2025, porte chaque année sur l'ensemble des dépenses imputées sur leur AFM, pendant une période de six mois de l'année précédente, par un tiers des députés – de sorte que, d'ici la fin de l'année 2025, tous les députés auront fait l'objet d'un contrôle à ce titre ;

– pour l'année 2026, porte sur l'ensemble des dépenses imputées sur leur AFM, pendant une période de six mois d'une année autre que celle de leur premier contrôle, par 200 députés (100 députés sélectionnés parmi ceux ayant fait l'objet des demandes de remboursement les plus importantes au titre de la première phase de contrôle ; 100 autres députés sélectionnés par tirage au sort, à la proportionnelle des groupes) ;

– pour l'année 2027, porte sur l'ensemble des dépenses imputées sur leur AFM, pendant trois mois de l'année 2026, par 50 députés tirés au sort à la proportionnelle des groupes (en excluant les 100 députés déjà sélectionnés par un tel tirage au sort en 2026).

Compte tenu de la modification des modalités de sélection des députés faisant l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat sous la XVI<sup>e</sup> législature, le

---

(1) Arrêté du Bureau n° 15/XVI du 18 janvier 2023, consultable au lien suivant :

[https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/594637/5720536/version/2/file/AB\\_15\\_XVI.pdf](https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/594637/5720536/version/2/file/AB_15_XVI.pdf)

Déontologue a actualisé le référentiel de ce contrôle qui avait été établi en collaboration avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) et présenté au Bureau de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2019.

Conformément à ce référentiel et à l'arrêté du Bureau du 18 janvier 2023 fixant les modalités de sélection des députés faisant l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat par le Déontologue, la première campagne de contrôle de la XVI<sup>e</sup> législature a porté sur les dépenses qu'un tiers des députés en fonction au 31 décembre 2022 ont imputées sur leur AFM au cours du second semestre de l'année 2022, c'est-à-dire au cours des six premiers mois de la nouvelle législature. Les 191 députés concernés ont été tirés au sort le 15 février 2023.

Le 18 janvier 2023, le Bureau a également modifié l'article 3 de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017, qui fixe les grandes lignes du contrôle des frais de mandat des députés.

Cet article 3 énonce entre autres qu'« à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date de la demande de données et pièces justificatives formulée par le déontologue, ce dernier adresse au député n'ayant pas satisfait à son obligation de transmission une mise en demeure de s'y conformer dans un délai d'un mois. Si, à l'issue de ce délai, la mise en demeure est restée infructueuse, le déontologue met en œuvre les dispositions de l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale ».

Sur proposition du précédent déontologue, le Bureau a complété ce dispositif de sanction pour prévoir que « dans le cas d'un ancien député n'ayant pas satisfait à cette obligation, le déontologue peut saisir le Président de l'Assemblée nationale afin que le Bureau statue sur ce cas et puisse, le cas échéant, rendre public le manquement ».

Cet ajout destiné à dissuader d'anciens députés de se soustraire au contrôle des frais de mandat, sous prétexte que leur mandat aurait cessé depuis l'événement générateur du contrôle (soit qu'ils aient été tirés au sort alors qu'ils étaient encore en fonction, soit que la fin de leur mandat soit survenue alors qu'ils n'avaient pas déjà fait l'objet d'un contrôle), s'est avéré utile – quoique non sans limites (cf. *supra*) – car, précisément, un ancien député dont le mandat a cessé en 2023 refuse toujours de transmettre les documents nécessaires au contrôle de l'utilisation qu'il a faite de son AFM au second semestre 2022, alors qu'il a été sélectionné par tirage au sort le 15 février 2023 pour faire l'objet de ce contrôle.

Par conséquent, sur le fondement de l'article 3 précité, dans sa rédaction résultant de l'arrêté du Bureau du 18 janvier 2023, le Déontologue a saisi la Présidente de l'Assemblée nationale du cas de cet ancien député.

Ce manquement n'est toutefois absolument pas révélateur du climat dans lequel s'est déroulée la première campagne de contrôle de la XVI<sup>e</sup> législature et qui a été particulièrement serein, notamment grâce à la bonne qualité formelle des dossiers fournis par les députés contrôlés.

## 2. Des moyens techniques perfectibles

Le Déontologue tient à souligner la qualité formelle des dossiers qui lui ont été remis par les experts-comptables auxquels les députés ont l'obligation de recourir pour tenir et vérifier le relevé de leurs frais de mandat.

Cette qualité est, globalement, nettement supérieure – y compris et en particulier pour les députés nouvellement élus en juin 2022 – à celle des dossiers fournis lors de la première campagne de contrôle conduite sous la précédente législature, et elle a permis aux contrôleurs de la division de la déontologie et du statut du député d'effectuer leurs vérifications de manière efficace.

Comme son prédécesseur, le Déontologue constate que la relation entre les experts-comptables et l'organe chargé de la déontologie parlementaire est aujourd'hui globalement satisfaisante. Les experts-comptables ont dans leur grande majorité compris la mission qui leur était proposée, y compris ceux qui assistent des députés nouvellement élus en 2022 – ce qui n'allait pas de soi et qui tient peut-être en partie à la diffusion d'un *Guide des frais de mandat*, mis à jour en septembre 2023 et avril 2024 et destiné autant aux députés qu'à leurs collaborateurs ou experts-comptables.

Toutefois, cette efficacité pourrait être encore accrue si lesdits contrôleurs n'avaient pas à adapter la méthodologie du contrôle à la diversité formelle des tableaux d'enregistrement des dépenses fournis par les députés et leurs experts-comptables.

À cet égard, le Déontologue estime souhaitable de réfléchir à une évolution du modèle de tableau d'enregistrement des dépenses qui est proposé aux députés et à leurs experts-comptables et qui ne satisfait pas toutes les exigences de ces derniers. Certains d'entre eux sont en effet attachés à une présentation des frais de mandat sous forme d'un livre-journal de recettes et dépenses suivant ligne à ligne les opérations figurant sur les relevés bancaires du compte dédié à l'AFM.

À l'occasion d'un entretien avec des représentants du Conseil national de l'ordre des experts-comptables (CNOEC), le 27 février 2023, le Déontologue a abordé les voies et moyens d'une convergence des exigences, méthodes et outils des experts-comptables des députés avec ceux du Déontologue et de son équipe, dans la perspective de parvenir éventuellement à une présentation harmonisée des frais de mandat des députés qui permettrait un traitement plus rapide des dossiers en supprimant la phase d'adaptation (parfois extrêmement chronophage) qui est rendue aujourd'hui nécessaire par la grande variété des pratiques des experts-comptables.

Les représentants de la profession que le Déontologue a rencontrés ont évoqué l'idée que les experts-comptables pourraient peut-être mettre au point des « macro-commandes » (ou « macros ») qui leur permettraient de reporter les données brutes disponibles dans le fichier des écritures comptables (FEC) utilisé par eux dans un tableau au format Excel répondant aux besoins du contrôle des frais

de mandat – moyennant quelques ajustements du tableau d’enregistrement des dépenses aujourd’hui proposé aux députés.

En effet, dans son format actuel, ce tableau conduit une proportion non négligeable des députés à effectuer de bonne foi des erreurs d’enregistrement qui sont généralement de deux types. En premier lieu, la plupart des députés oublie d’inscrire dans leurs tableaux de dépenses les sommes directement prélevées sur leurs relevés de gestion AFM (c’est le cas, par exemple, des cotisations de groupe). En second lieu, de nombreux députés y inscrivent à tort des dépenses qui relèvent non pas de l’AFM mais de la DMD. Dans ce dernier cas, certains d’entre eux corrigent fort justement cette imputation provisoire sur l’AFM en inscrivant le remboursement reçu de la part de l’Assemblée nationale en montant négatif dans leur tableau de dépenses.

Ces erreurs d’enregistrement ne portent pas à conséquence lors du contrôle de l’usage de l’AFM en cours de mandat. Elles n’ont en effet aucun impact sur le montant du remboursement demandé au député en cas de manquement aux règles de prise en charge des frais de mandat. Le Déontologue se contente donc de les signaler dans ses notes d’observation et ses conclusions, à charge pour le député d’en tenir compte à l’avenir.

En revanche, ces erreurs peuvent présenter des conséquences plus délicates à traiter lors des opérations de vérification de solde puisqu’elles conduisent à des discordances entre le solde bancaire et le solde AFM déclaré.

Pour les mêmes raisons, des difficultés peuvent se présenter lorsque des recettes diverses ont été perçues sur le compte bancaire dédié à l’AFM (avances personnelles, avoir « SNCF » en cas d’annulation d’un train, dégrèvement de taxe d’habitation, etc.). Dans certains cas, ces « recettes » devraient venir en déduction des dépenses imputées sur l’AFM, ce qui n’est pas toujours effectué par les députés. Mais le cas le plus problématique, et qui préoccupe à juste titre les députés, est celui du traitement des avances personnelles lors de la vérification du solde.

Le sujet des recettes est loin d’être anodin. Il est difficile pour le Déontologue de vérifier un solde en ayant connaissance que d’un seul terme de l’équation (les dépenses) sans connaître le montant des recettes perçues sur le compte dédié à l’AFM.

Compte tenu de la relative complexité de la tenue du modèle de tableau d’enregistrement des dépenses actuellement proposé et des difficultés que l’utilisation de ce tableau peut générer lors des opérations de contrôle des soldes, le Déontologue estime que, dans la perspective de la prochaine législature, il serait judicieux de réfléchir à une évolution de ce modèle, qui permette d’éviter les erreurs d’enregistrement et d’alléger les opérations de contrôle lors de la vérification des soldes.

Sans doute la pratique consistant à enregistrer en montants négatifs les divers versements opérés au crédit du compte AFM (remboursements perçus au titre

de la DMD, de la dotation d'hébergement ou encore d'une présidence de commission ; avances personnelles ; avoirs et dégrèvements divers, etc.) pourrait-elle être désormais encouragée. Le tableau de suivi de la comptabilité AFM ne serait plus alors un simple tableau d'enregistrement des dépenses, mais une sorte de livre-journal retraçant non seulement les dépenses imputées sur l'AFM mais aussi les recettes inscrites au crédit du compte dédié à cette avance.

Ce faisant, les députés seraient en mesure d'expliquer et de justifier les éventuelles discordances entre leur solde bancaire et le solde AFM déclaré lors des opérations de vérification du solde.

Une telle évolution apparaît particulièrement pertinente au regard de la nouvelle obligation, introduite en 2023, de déclarer annuellement les sommes imputées sur chacune des dix catégories de l'AFM. La fiabilité de ces déclarations annuelles et leur exploitation à des fins statistiques ou de contrôle supposent une réduction du nombre des erreurs d'enregistrement actuellement commises par les députés dans la tenue de leur comptabilité.

**Proposition n° 3 : dans la perspective de la prochaine législature, réfléchir à une évolution du modèle de tableau d'enregistrement des dépenses qui est proposé aux députés, avec le triple souci d'une optimisation de la fiabilité des données saisies, d'une convergence avec les exigences, méthodes et outils des experts-comptables ainsi que d'une simplification des opérations de vérification des soldes d'AFM.**

### **3. Des moyens humains satisfaisants**

Du point de vue des ressources humaines, la campagne de contrôle des frais de mandat conduite en 2023 s'est déroulée dans un cadre satisfaisant. 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.

Les outils utilisés par ces fonctionnaires pour effectuer les opérations de contrôle n'ont pas évolué depuis les précédentes campagnes de contrôle et donnent toute satisfaction.

La stabilité de la division permet aujourd'hui aux fonctionnaires en poste d'atteindre une productivité suffisante dans les opérations de contrôle pour assurer un temps de contrôle de l'ordre de huit mois depuis le premier examen jusqu'à l'envoi des projets de conclusions aux députés.

## **B. UNE CAMPAGNE DE CONTRÔLE PARTICULIÈREMENT FLUIDE**

Une fois les 191 députés contrôlés tirés au sort, les opérations de contrôle ont pu débuter dès la fin du mois de février 2023.

Pour ce qui est de la phase de contrôle relevant du seul Déontologue, les opérations de contrôle proprement dites ont été menées à bien en moins de huit mois puisque ces opérations se sont échelonnées de la fin février au 23 octobre 2023, date d'envoi de la quasi-totalité des projets de conclusions du Déontologue.

Après l'envoi de ces projets de conclusions, les députés disposent de 21 jours francs pour contester le projet qui leur est envoyé. 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 (ci-après « la Délégation »), à savoir celle chargée de la transparence et des représentants d'intérêts, sous la présente législature. Cette dernière décide ensuite de faire droit ou non aux contestations. Elle peut proposer au Bureau une ou plusieurs modifications de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017.

La Délégation s'est réunie le 6 décembre 2023 afin d'examiner douze contestations portées par des députés contrôlés, auxquelles le Déontologue n'avait pas fait droit. Dans quatre cas, la Délégation lui a donné raison.

On notera que le pourcentage de députés contrôlés (189) ayant formé une contestation ayant dû être tranchée par la Délégation, à savoir 6 %, est le plus faible enregistré depuis que le contrôle de l'utilisation de l'AFM est mis en œuvre <sup>(1)</sup>.

Au vu de ces contestations, la Délégation n'a pas jugé utile de proposer des modifications de l'arrêté n° 12/XV au Bureau de l'Assemblée nationale.

Par conséquent, les conclusions définitives du contrôle semestriel 2022 ont pu être envoyées aux députés (et anciens députés) concernés après la réunion de la Délégation, c'est-à-dire, pour la très grande majorité d'entre elles, le 18 décembre 2023, soit environ dix mois après le tirage au sort des députés contrôlés.

## **C. LE BILAN DE LA CAMPAGNE DE CONTRÔLE EN QUELQUES CHIFFRES**

### **1. Le taux moyen de dépenses contrôlées le plus élevé depuis 2018**

Le référentiel de contrôle a posé le principe d'un examen d'au moins 50 % des dépenses en volume et en valeur. En pratique, le taux moyen des dépenses

---

(1) Pour mémoire, ont été portées devant la Délégation les contestations formées par 18,6 % des députés contrôlés au titre de l'exercice 2019 (27 députés sur 145), 15,3 % des députés contrôlés au titre de l'exercice 2020 (24 députés sur 156) et 11,7 % des députés contrôlés au titre de l'exercice 2021 (18 députés sur 153).



contrôlées au titre du contrôle semestriel 2022, toutes catégories confondues, est bien plus élevé, puisqu'il est supérieur à 98 % des dépenses déclarées.

Pour mémoire, ce taux moyen de couverture s'établissait, lors des précédentes campagnes de contrôle, à 91,18 % en 2018, 94,39 % en 2019, 95,86 % en 2020 et 96,49 % en 2021.

En 2022, le premier poste de dépenses des députés contrôlés est, comme en 2018, 2019, 2020 et 2021, celui de la permanence (28 % de l'AFM consommée contre 22 % l'année précédente).

En revanche, alors que les deuxième et troisième postes de dépenses étaient, en 2021, les frais de communication et de documentation, puis les déplacements (respectivement 20 % et 18 % de l'AFM consommée), ce sont, en 2022, les frais d'hébergement et de restauration, puis les déplacements (respectivement 19,89 % et 19,84 %), comme en 2018 (respectivement 19,1 % et 17,9 %).

Ainsi, la ventilation, par poste de dépenses, de l'AFM consommée au second semestre 2022 par les députés contrôlés se rapproche davantage de ce qui avait été constaté lors des contrôles annuels 2018, 2019 et 2020 où les frais liés à la permanence parlementaire, aux déplacements, à l'hébergement et à la restauration constituaient les trois premiers postes de dépenses.

## **2. Le plus faible taux de remboursements demandés depuis 2018**

La part du montant total des remboursements demandés au regard du montant total de l'AFM versée aux députés contrôlés est, à l'issue du contrôle semestriel 2022, la plus faible qui ait jamais été enregistrée depuis que l'utilisation de cette avance est contrôlée : elle s'élève à 1,17 % – contre respectivement 2,94 % 1,78 %, 2,29 % et 1,84 % au titre des contrôles annuels 2018, 2019, 2020 et 2021.

En revanche, le nombre de recommandations adressées aux députés pour l'avenir, avec une visée pédagogique destinée à les protéger, a, lui, légèrement augmenté à l'occasion de la campagne de contrôle portant sur le second semestre 2022, alors qu'il tendait à diminuer au gré des précédentes campagnes de contrôle.

Cette augmentation doit cependant être relativisée dans la mesure où le nombre de recommandations formulées dans le cadre de cette première campagne de contrôle de la XVI<sup>e</sup> législature reste environ trois fois inférieur au nombre de recommandations formulées à l'issue de la première campagne de contrôle de la XV<sup>e</sup> législature.

Cela témoigne de ce que l'appropriation des règles relatives à l'AFM, chez les députés, leurs équipes et leurs experts-comptables, est bien plus forte en ce début de législature qu'elle ne l'était au commencement de la précédente.

Ont pu contribuer à cette amélioration la large communication des informations à l'occasion des opérations d'accueil des députés élus ou réélus en juin 2022, notamment via la diffusion d'un *Guide des frais de mandat*, mis à jour en septembre 2023 et avril 2024, ainsi que la généralisation et la systématisation, y compris chez les nouveaux députés, d'un « réflexe déontologique ».

#### **D. LES PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES À L'ISSUE DE LA CAMPAGNE DE CONTRÔLE**

Le Déontologue souhaite plus particulièrement mettre l'accent sur trois types de dépenses dont l'éligibilité à l'AFM a été débattue au cours de la campagne de contrôle portant sur le second semestre 2022 :

- les frais liés à la participation à une manifestation interdite (1) ;
- les dépenses résultant d'une fraude bancaire ou de pratiques commerciales abusives (2) ;
- les frais d'hébergement en région parisienne du conjoint du député (3).

Par ailleurs, le Déontologue propose de modifier les dispositions de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés qui fixent un plafond hebdomadaire de 150 € pour les dépenses sans justificatif (4).

##### **1. L'inéligibilité des frais liés à la participation à une manifestation interdite**

Le premier alinéa du A de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV dispose que « *les frais de mandat doivent, pour chaque député, être en lien direct non seulement avec sa qualité mais aussi avec l'exercice de son mandat parlementaire et de son indissociable activité politique* ».

Sur ce fondement, le Déontologue a demandé à un député de rembourser une somme correspondant à la part des frais d'hébergement engagés, au cours d'un déplacement ayant plusieurs étapes, pour participer à une manifestation qui avait été interdite par l'autorité préfectorale.

Le Déontologue a considéré que l'AFM ne peut être utilisée pour financer un déplacement en vue de participer à une manifestation préalablement interdite par l'autorité préfectorale. L'AFM n'a pas vocation à faciliter la commission d'actes répréhensibles par un député, la participation à une manifestation interdite constituant, en effet, une contravention sanctionnée par une amende forfaitaire de 135 €, en application de l'article R. 644-4 du code pénal.

Le député concerné ayant contesté la demande de remboursement qui lui avait été adressée à ce titre, la Délégation du Bureau chargée de la transparence et des représentants d'intérêts a eu à se prononcer sur la question et a confirmé l'analyse du Déontologue.

## **2. Les dépenses résultant d'une fraude bancaire ou de pratiques commerciales abusives**

Sur le fondement du premier alinéa du A de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV, cité plus haut, le Déontologue a demandé à des députés de rembourser, depuis leur compte personnel vers leur compte AFM, des dépenses résultant soit de prélèvements indus effectués par un assureur qui avait mis en œuvre des pratiques commerciales abusives ayant donné lieu à plusieurs actions en justice, soit d'une utilisation frauduleuse de la carte bancaire liée au compte AFM dans le cadre d'une escroquerie. Dans ce dernier cas, la banque du député concerné avait refusé de rembourser les sommes frauduleusement prélevées, considérant qu'il avait eu un comportement fautif en communiquant les codes confidentiels de sa carte de bancaire à l'escroc.

Le Déontologue a estimé que les députés concernés ont été victimes de ces pratiques au même titre que les particuliers, en tant que consommateurs ou détenteurs d'un compte bancaire, et que sauf en cas de négligence du consommateur ou du titulaire du compte bancaire, de telles sommes sont normalement remboursées par les banques ou certaines assurances. Il a ici été considéré que le lien avec l'exercice du mandat parlementaire et son indissociable activité politique n'était pas direct et ne s'imposait avec évidence. En s'inspirant librement de la formule d'Édouard Laferrière relative à la faute personnelle du fonctionnaire, on est face ici à l'individu « avec ses imprudences ».

Toutefois, saisie des contestations formées par les députés concernés à l'encontre des projets de conclusions du Déontologue, la Délégation du Bureau chargée de la transparence et des représentants d'intérêts a décidé d'y faire droit.

Elle a cependant assorti sa décision de la réserve suivante : dans l'hypothèse où les sommes indûment prélevées sur le compte AFM seraient, à l'issue des démarches entreprises par les députés concernés, par exemple auprès du médiateur bancaire, remboursées sur un compte autre que celui dédié à l'AFM, alors le montant du remboursement obtenu devra être reversé sur le compte AFM.

## **3. Le lien avec le mandat de dépenses d'hébergement en région parisienne**

Confronté au cas d'un député qui, alors qu'il disposait d'un « bureau-chambre » dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, avait imputé deux nuitées d'hôtel à Paris pour deux personnes, afin d'héberger son conjoint, le Déontologue a, sur le fondement du premier alinéa du A de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV, cité plus haut, estimé que les coûts engendrés par la présence à Paris du conjoint constituaient une dépense personnelle, et donc inéligible à l'AFM.

Le c) du point B de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV prévoit en effet que « *sont insusceptibles d'être pris[es] en charge au titre des frais de mandat : Les dépenses personnelles* ». Le point 6.2 du C du même article ne prévoit la prise en charge sur l'AFM de « *frais d'hébergement des invités* » que pour « *des réceptions* ».

*organisées dans le cadre du mandat* » – ce qui n’était pas le cas en l’espèce, le député concerné n’invoquant pas de réception organisée dans le cadre de son mandat.

Saisie de la contestation formée par ledit député à l’encontre du projet de conclusions du Déontologue, la Délégation du Bureau chargée de la transparence et des représentants d’intérêts a développé une analyse différente et partiellement infirmé celle du Déontologue.

La Délégation a en effet estimé que les frais d’hébergement, dans un hôtel parisien, du conjoint d’un député pouvaient présenter un lien avec l’exercice du mandat parlementaire – et donc être dépourvus de caractère personnel ou familial – selon que l’Assemblée nationale siège, ou non, en séance publique aux dates auxquelles les prestations d’hébergement ont été effectuées.

Cette distinction (lien présumé avec le mandat en cas de séance publique à la date de la nuitée d’hôtel / défaut présumé de lien avec le mandat en cas d’absence de séance publique à la date de la nuitée d’hôtel) guidera désormais l’appréciation que le Déontologue fera, dans le cadre de ses contrôles, de l’éligibilité de frais d’hébergement hôtelier bénéficiant au moins en partie au conjoint du député disposant d’un « bureau-chambre ».

#### **4. Le plafond hebdomadaire applicable aux dépenses sans justificatif**

L’examen que le Déontologue a fait des dépenses sans justificatif d’un certain nombre de députés contrôlés le conduit à rappeler que, si le cinquième alinéa de l’article 3 de l’arrêté relatif aux frais de mandat des députés prévoit que « *dans la limite de 150 € par semaine, les paiements peuvent être imputés sur l’avance, même en l’absence de justificatifs* », il s’agit là d’une simple tolérance.

Cette disposition autorise les députés à imputer sur leur AFM des dépenses soit dont les justificatifs ont été égarés, endommagés ou détruits par eux ou par leurs équipes, soit dont les justificatifs n’ont pas été délivrés par le fournisseur ou prestataire (par exemple, lorsque le fournisseur ou prestataire n’est pas doté d’équipements permettant de délivrer un reçu ou une facture en bonne et due forme, ce qui peut être le cas dans des fêtes de village ou de quartier ou d’autres manifestations ou cérémonies en circonscription).

**En revanche, cette règle ne constitue pas en soi une autorisation de retraits d’espèces récurrents, voire systématiques, de 150 € par semaine sur le compte AFM. Une telle pratique contrevient à l’esprit des dispositions de l’article 3 précité.**

Qui plus est, comme le Collège des Questeurs l’a précisé par une lettre du 25 juillet 2019, « *il peut y avoir des dépenses sans justificatif* » mais « *il ne peut y avoir de dépenses sans justification* ». « *En conséquence, l’objet des dépenses*

*réalisées sans justificatif doit être indiqué dans le tableau d'enregistrement des dépenses ».*

La catégorie 10 de ce tableau, dédiée aux dépenses dépourvues de justificatifs, a en effet vocation à être renseignée de manière exhaustive de façon à ce qu'il soit possible de connaître dans le détail l'objet de ces dépenses, et en particulier celles qui ont été financées par des espèces retirées du compte AFM.

Or si un certain nombre de députés contrôlés ont pris soin de préciser, dans leur tableau d'enregistrement des dépenses, voire sur les tickets des retraits d'espèces, l'objet et le contexte des dépenses financées par ces retraits, force est de constater que ce n'est pas le cas de tous.

À ceux des députés contrôlés qui ont procédé à des retraits récurrents, voire hebdomadaires, et qui, en outre, n'ont fourni pour les dépenses correspondantes que des justifications très lapidaires, artificielles et/ou stéréotypées, le Déontologue a adressé des recommandations visant à leur rappeler que la tolérance de 150 € par semaine calendaire de dépenses sans justificatifs ne vaut pas autorisation de retirer des espèces chaque semaine à hauteur du même montant, et qu'en toute hypothèse, les dépenses financées par de tels retraits doivent faire l'objet d'indications circonstanciées. À défaut, le Déontologue se réservera la possibilité de déclarer tout ou partie de telles dépenses inéligibles.

Par ailleurs, de la même manière que son prédécesseur, M. Christophe Pallez, a relevé, dans son rapport public annuel 2022, 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 €* »<sup>(1)</sup>, de même le Déontologue constate que le montant moyen hebdomadaire des dépenses sans justificatif imputées sur leur AFM par les députés contrôlés au titre du second semestre de l'année 2022 est inférieur à ce plafond, puisqu'il s'élève précisément à 79 €.

Par conséquent, le Déontologue fait sienne et réitère la recommandation de son prédécesseur tendant à modifier l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés pour réduire le plafond de la tolérance permettant d'imputer sur l'AFM des dépenses dépourvues de justificatif à 100 € par semaine calendaire.

**Proposition n° 4 : ramener de 150 € à 100 € par semaine calendaire le plafond de la tolérance permettant aux députés d'imputer sur l'AFM des dépenses sans justificatif.**

Il est à insister sur le fait que cette préconisation est l'une des quelques propositions d'évolution de la réglementation applicable aux frais de mandat formulées par les déontologues successifs qui n'ont pas encore été suivies. Le plus grand nombre des recommandations faites par le Déontologue à l'occasion des révisions de l'arrêté n° 12/XV l'ont été.

---

(1) Ch. Pallez, rapport d'activité 2022 précité, p. 37.

### **III. L'ÉVOLUTION DE L'ARRÊTÉ DU 29 NOVEMBRE 2017 RELATIF AUX FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS ET DE SON INTERPRÉTATION**

La réglementation applicable aux frais de mandat a connu au cours de l'année 2023 des évolutions significatives auxquelles le Déontologue a apporté sa contribution par les avis qu'il a émis à la demande du Collège des Questeurs (A).

L'interprétation de cette réglementation a également été enrichie au gré des réponses que le Déontologue a fournies aux quelque 800 sollicitations dont il a fait l'objet à ce sujet (B).

#### **A. LA CONTRIBUTION DU DÉONTOLOGUE AUX MODIFICATIONS DE L'ARRÊTÉ RELATIF AUX FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS**

Au-delà de la révision de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés du 18 janvier 2023, au sujet de laquelle le précédent déontologue avait émis un avis les 19 octobre et 21 novembre 2022, l'évolution de la réglementation applicable à ces frais a donné lieu à quatre saisines pour avis du Déontologue en 2023. Les modifications opérées concernent l'élargissement du bénéfice de la dotation d'hébergement (1), les modalités de remboursement des frais d'expertise comptable (2), les règles applicables en fin de mandat (3) ainsi que les frais de garde d'enfant et l'augmentation du montant mensuel de l'AFM (4).

##### **1. La révision du 15 mars 2023 élargissant le bénéfice de la dotation d'hébergement**

Au début du mois de mars 2023, le Déontologue a été consulté sur une proposition de modification de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés formulée par le Collège des Questeurs et visant à étendre le possible bénéfice de la dotation d'hébergement aux « députés parents d'un enfant âgé de moins d'un an », qui n'y avaient jusqu'alors pas droit lorsqu'ils disposaient, dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, d'un bureau pourvu des commodités nécessaires pour leur permettre d'y séjourner (ou « bureau-chambre »).

Le Déontologue a indiqué que, si l'objectif affiché d'une meilleure articulation entre la vie familiale et l'exercice du mandat parlementaire, en particulier pour les jeunes parents, est assurément louable, il importe que la réglementation applicable aux frais de mandat ne soit pas détournée de son objet initial, qui est de permettre le libre exercice du mandat parlementaire et de son indissociable activité politique, et non la prise en charge de frais liés davantage à la situation personnelle du député et de son entourage qu'au mandat.

Deux aspects de la proposition formulée par les Questeurs permettaient *a priori* d'écarter ce risque :

– d'une part, le choix d'étendre, dans des conditions très précises et limitatives, le bénéfice d'une dotation existante, destinée à faciliter l'exercice du mandat ;

– d'autre part, le fait que le bénéfice de la dotation d'hébergement soit, pour les députés concernés, d'une durée maximale d'une année et qu'il y soit mis fin lors du premier anniversaire du jeune enfant.

Estimant que l'économie générale des modalités de prise en charge des frais de mandat des députés n'était pas bouleversée par la modification proposée, le Déontologue n'a pas formulé d'observation particulière sur le fond.

Il a simplement fait valoir qu'il était possible de s'interroger sur la pertinence d'étendre le bénéfice de la mesure aux députés « qui ont à leur charge » un enfant âgé de moins de douze mois, plutôt qu'aux seuls « parents » d'un enfant de moins d'un an.

La réforme proposée consistant simplement à étendre, pour une durée limitée, le bénéfice d'un dispositif existant à une catégorie de députés, afin de leur offrir une relative souplesse d'organisation, le Déontologue y a donné un avis favorable.

## **2. La révision du 10 mai 2023 modifiant les modalités de remboursement des frais d'expertise comptable**

Au cours du mois de mars 2023, le Déontologue a de nouveau été saisi par le Collège des Questeurs d'une proposition de modification de l'article 3 de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés visant à :

– relever à 1 600 € toutes taxes comprises (TTC) par an le plafond de remboursement, sur justificatif, des frais d'expertise comptable engagés par les députés pour la tenue et la vérification du relevé de leurs frais de mandat ;

– fixer, à compter de 2024, à quatre mois à compter de la fin d'une année civile le délai ouvert aux députés pour présenter une demande de remboursement de ces frais ;

– formaliser le mécanisme de proratisation du remboursement qui a été institué à la fin de la précédente législature lorsque le mandat du député cesse avant le 1<sup>er</sup> juillet de l'année civile et qui serait remplacé, lors de la dernière année de la législature, par une augmentation à due concurrence de la dernière AFM versée.

- *Rehaussement du plafond de remboursement des frais d'expertise comptable engagés par les députés pour la tenue et la vérification du relevé de leurs frais de mandat*

Pour faciliter la tenue des comptabilités des frais de mandat par les députés, l'article 3 de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés a prévu l'obligation de recourir à un expert-comptable. La dépense correspondante est financée par le député au moyen de son AFM, mais elle peut être remboursée par l'Assemblée nationale dans la limite d'un forfait annuel que les Questeurs ont proposé de relever de 1 400 € TTC à 1 600 € TTC.

S'agissant de cette augmentation du plafond annuel de remboursement des frais d'expertise comptable engagés par les députés pour la tenue et la vérification du relevé de leurs frais de mandat, le Déontologue a estimé qu'elle pourrait trouver sa contrepartie dans les efforts que les experts-comptables qui signent une lettre de mission avec des députés pourraient collectivement engager pour contribuer à faire évoluer, d'ici la prochaine législature, le modèle de tableau de suivi de la comptabilité AFM proposé aux députés, à la faveur d'un rapprochement entre leurs exigences, méthodes et outils et ceux de l'organe chargé de la déontologie parlementaire.

- *Délais ouverts aux députés pour présenter une demande de remboursement des frais d'expertise comptable engagés par les députés pour la tenue et la vérification du relevé de leurs frais de mandat*

Le projet d'arrêté transmis par les Questeurs au Déontologue proposait de fixer :

– au 30 juin 2023 le délai ouvert aux députés pour présenter une demande de remboursement de leurs frais d'expertise comptable au titre de la tenue et de la vérification du relevé des frais de mandat imputés sur l'AFM en 2022 et afférents à la XVI<sup>e</sup> législature ;

– puis, à compter de 2024, au 30 avril de l'année N le délai maximal ouvert aux députés pour présenter une demande de remboursement de leurs frais d'expertise comptable au titre de la tenue et de la vérification du relevé des frais de mandat imputés sur l'AFM au cours de l'année N – 1.

Pour les députés dont le mandat cesse en cours de législature, le projet d'arrêté prévoyait que la demande de remboursement des frais d'expertise comptable au titre de la tenue et de la vérification du relevé des frais de mandat de l'année en cours devrait être présentée avant le reversement, à la Trésorerie de l'Assemblée nationale, du solde non consommé de l'AFM qui devrait lui-même intervenir dans un délai de quatre mois suivant la fin du mandat en application du sixième alinéa de l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV.



Le Déontologue a très favorablement accueilli la proposition tendant à ce que les demandes de remboursement des frais d'expertise comptable des députés soient encadrées dans de tels délais, compte tenu des difficultés que l'absence de délais aussi stricts a engendrées pour le contrôle des frais de mandat en général, et plus particulièrement pour celui des soldes non consommés de l'AFM versée au titre de la XV<sup>e</sup> législature.

Dans le cadre de ce dernier contrôle, le Déontologue et son prédécesseur ont été informés ou saisis de nombreuses demandes de cette nature. Ils se sont efforcés d'y apporter des éléments de réponse pragmatiques pour ce qui relevait de leur compétence, en vérifiant notamment, que les dépenses d'expertise comptable faisant l'objet d'une demande de remboursement n'avaient pas déjà été provisionnées (et donc déduites du solde non consommé d'AFM déclaré au Déontologue par les députés ou anciens députés concernés). Il s'agissait de ne pas pénaliser financièrement les députés qui avaient déjà reversé leur solde sans tenir compte de ces frais, mais aussi d'éviter des remboursements indus. Cela a parfois conduit à demander, d'une part, auxdits députés ou anciens députés de rectifier leur déclaration de solde et, d'autre part, à la Trésorerie de leur reverser une partie du solde si celui-ci avait déjà restitué à l'Assemblée nationale.

Après l'expiration du délai ouvert aux députés élus sous la XV<sup>e</sup> législature pour déclarer et restituer leur solde, c'est-à-dire après le 21 octobre 2022, plusieurs dizaines de députés ou anciens députés ont présenté au moins une demande de remboursement de leurs frais d'expertise comptable pour des prestations effectuées parfois en 2020.

La possibilité pour les députés de demander, sans borne temporelle, le remboursement de frais d'expertise au titre de la tenue et de la vérification du relevé de leurs frais de mandat a été source de nombreuses difficultés de gestion.

Le Déontologue a donc jugé fort bienvenu que les possibilités de demande de remboursement à ce titre soient désormais limitées dans le temps.

- *Modalités de remboursement des frais d'expertise comptable en fin de mandat et de législature*

Le projet d'arrêté transmis par le Collège des Questeurs au Déontologue a suggéré :

– pour les députés dont le mandat cesse en cours de législature, un remboursement proratisé selon le mécanisme retenu à la fin de la XV<sup>e</sup> législature qui se trouverait ainsi formalisé ;

– pour la fin de la législature, un abondement du versement de la dernière mensualité d'AFM à hauteur du montant proratisé du plafond annuel de remboursement.

Ainsi, il reviendra au Collège des Questeurs de définir les conditions dans lesquelles le montant du plafond annuel de remboursement des frais d'expertise comptable sera proratisé lorsque le mandat d'un député cesse en cours de législature. *A priori*, un même montant serait appliqué pour tous les députés dont le mandat cesserait avant le 1<sup>er</sup> juillet : ce montant équivaldrait à la moitié du plafond annuel de remboursement et serait donc, en principe, de 800 €. Pour tous les députés dont le mandat cesserait après le 1<sup>er</sup> juillet, le remboursement pourrait s'élever jusqu'au plafond annuel de 1 600 €.

Ce mécanisme de proratisation aura également vocation à s'appliquer aux députés dont le mandat commencerait en cours d'année civile : ceux entrés en fonction avant le 1<sup>er</sup> juillet pourront donc prétendre à un remboursement susceptible d'atteindre le plafond de 1 600 €, ceux entrés en fonction après cette date bénéficieront quant à eux d'un remboursement de 800 €.

Pour ce qui est des députés dont le mandat cesserait avec la fin de la législature, l'abondement de la dernière mensualité d'AFM versée correspondra au montant du plafond annuel de remboursement proratisé, soit 800 €.

Là encore, le Déontologue a donné un avis très favorable à ces mesures qui ont été adoptées par le Bureau le 10 mai 2023 <sup>(1)</sup> – et en particulier à la dernière d'entre elles qui devrait permettre de faciliter, pour les députés, les opérations de calcul du solde non consommé d'AFM qu'ils doivent restituer et, pour le Déontologue, l'instruction des dossiers en question, afin de pouvoir clore à l'avenir ces opérations de solde dans des délais plus brefs.

C'est précisément pour fluidifier ces opérations qu'en novembre 2023, le Bureau a apporté de nouvelles modifications à l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés.

### **3. La révision du 8 novembre 2023 améliorant les règles applicables à la fin de mandat des députés**

Au début du mois d'octobre 2023, le Déontologue a été consulté par les Questeurs sur des propositions d'évolution des règles applicables en cas de fin de mandat d'un député ou de renouvellement général de l'Assemblée nationale, qui comprenaient des modifications de l'arrêté n° 12/XV relatif aux frais de mandat des députés ainsi que du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale (RBCF).

Au-delà des évolutions réglementaires relatives au RBCF (a), le Déontologue s'est prononcé sur les modifications apportées à l'arrêté n° 12/XV pour ce qui concerne les frais d'hébergement des députés dont le mandat a cessé (b), l'étendue des dépenses susceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat après la cessation de celui-ci (c) et la procédure de déclaration et de reversement du solde de l'AFM (d).

---

(1) Arrêté du Bureau n° 25/XVI.

*a. Ajustement des périodes de versement de l'AFM et de l'indemnité parlementaire*

Les propositions de modification du RBCF formulées par le Collège des Questeurs ont concerné, d'une part, le versement de l'indemnité parlementaire et, d'autre part, celui de l'AFM.

Avant d'être modifié par le Bureau le 8 novembre 2023, l'article 41 du RBCF, relatif au point de départ du droit à l'indemnité parlementaire, disposait que « *les députés élus lors des élections générales ont droit à l'indemnité parlementaire à partir du lendemain du jour où les pouvoirs de l'assemblée précédente expirent, lorsque les législatures se succèdent sans interruption et à partir du jour de la première réunion de l'Assemblée en cas de dissolution.*

*2. Le député élu lors d'une élection partielle a droit à l'indemnité parlementaire à partir du lendemain du jour de son élection.*

*3. Lorsqu'il est fait application de l'article L.O. 176 du code électoral <sup>(1)</sup>, le remplaçant a droit à l'indemnité parlementaire à partir du jour où il est devenu député.*

*4. Toutefois, le ministre élu ou devenu député n'a droit à l'indemnité parlementaire qu'à partir du lendemain de la cessation de ses fonctions ministérielles ».*

Le premier alinéa de l'article 57 du RBCF ajoute que « *le droit à l'avance mensuelle visée par ledit arrêté [AFM] est, pour chaque député, ouvert en même temps que le droit à l'indemnité parlementaire et pour la durée de son mandat* ».

Il résultait de la combinaison de ces deux articles qu'à la suite d'une dissolution, les députés élus ou réélus n'avaient droit à l'indemnité parlementaire – et, par voie de conséquence, à l'AFM – qu'à partir du jour de la première réunion de l'Assemblée, qui, selon l'article 12 de la Constitution, intervient au plus tard le deuxième jeudi suivant l'élection (soit 10 jours après le second tour du scrutin).

Cette règle pouvait priver un député élu ou réélu à la suite d'une dissolution de la possibilité d'exercer pleinement son mandat pendant les dix premiers jours de celui-ci, alors qu'un député élu ou réélu à la suite d'une élection partielle bénéficie des moyens d'exercer son mandat dès le lendemain du jour de son élection.

---

(1) *Ce texte dispose que « sous réserve du second alinéa du présent article, les députés dont le siège devient vacant pour toute autre cause que l'annulation de l'élection, la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel en application des articles L.O. 136-1 ou L.O. 136-4, la démission intervenue pour tout autre motif qu'une incompatibilité prévue aux articles L.O. 137, L.O. 137-1, L.O. 141 ou L.O. 141-1 ou la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136 sont remplacés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet. Les députés qui acceptent des fonctions gouvernementales sont remplacés, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet ».*

Le Déontologue n'a pas eu d'objection à ce qu'il soit remédié à cette différence de traitement en suivant la proposition du Collège des Questeurs tendant à modifier l'article 41 précité pour aligner la situation des députés élus ou réélus à la suite d'une dissolution sur celle des députés élus ou réélus à la suite d'une élection partielle et prévoir que, de même que les « *députés élus lors des élections générales ont droit à l'indemnité parlementaire à partir du lendemain du jour où les pouvoirs de l'assemblée précédente expirent* » – et donc dès le premier jour de leur mandat – de même « *les députés élus lors des élections générales suivant une dissolution ou lors d'une élection partielle ont droit à l'indemnité parlementaire [et par conséquent à l'AFM] à partir du lendemain du jour de leur élection* » - et donc, là aussi, dès le premier jour de leur mandat.

Comme évoqué plus haut, l'article 57 du RBCF lie le droit au versement de l'AFM à celui de l'indemnité parlementaire et à la durée du mandat parlementaire.

En principe, le versement de l'AFM cesse donc en même temps que le mandat parlementaire. Ainsi, en 2022, les députés non réélus n'ont perçu, à la fin du mois de juin, que les 21/30<sup>e</sup> du montant mensuel de l'AFM (soit environ 3 760 €) correspondant aux 21 jours de leur mandat au titre de la XV<sup>e</sup> législature (qui a expiré le 21 juin 2022).

Comme le précédent déontologue l'a expliqué dans son rapport d'activité de 2022, en particulier dans la partie de ce rapport qu'il a consacrée à la campagne de déclaration et de reversement des soldes non consommés d'AFM <sup>(1)</sup>, l'expérience de la fin de la XV<sup>e</sup> législature a montré que les députés, en particulier non réélus, pouvaient se trouver démunis pour faire face à des dépenses insuffisamment anticipées – en dépit des informations qui leur avaient été préalablement délivrées, et notamment des recommandations diffusées par le précédent déontologue sur l'Intranet « AN 577 » en décembre 2021 et juin 2022. Cela a particulièrement été le cas pour le paiement des loyers de la permanence parlementaire (voire du pied-à-terre francilien) dus pendant la période de préavis applicable au congé donné par le député locataire.

Afin de pallier d'éventuelles déconvenues, le Collège des Questeurs a proposé de prolonger le versement de l'AFM :

– pour les seuls députés non réélus s'étant représentés : jusqu'à la fin du mois civil au cours duquel les pouvoirs de la précédente assemblée expirent, en cas de législature s'achevant au terme prévu ;

– au bénéfice de l'ensemble des députés : une semaine suivant le décret de dissolution, en cas d'interruption anticipée de la législature.

---

(1) Ch. Pallez, rapport d'activité 2022 précité, pp. 37 et s.

Les Questeurs ont proposé d'insérer les deux alinéas suivants après le premier alinéa de l'article 57 du RBCF :

*« Toutefois, le paiement de cette avance [AFM] est continué pour les députés non réélus s'étant représentés jusqu'à la fin du mois civil au cours duquel les pouvoirs de l'assemblée précédente expirent, lorsque les législatures se succèdent sans interruption.*

*« En cas de dissolution de l'Assemblée nationale, le paiement de cette avance est continué, pour tous les députés, une semaine suivant le décret de dissolution. »*

Le Déontologue a donné un avis favorable à ces modifications, estimant qu'elles pouvaient contribuer à rendre moins chaotique la fin de mandat d'un certain nombre de députés, sans déconnecter à l'excès la durée de versement de l'AFM de la durée du mandat parlementaire. Le lien avec l'exercice du mandat reste exigé pour que les dernières dépenses soient éligibles à l'AFM, dont le solde non dépensé doit être restitué à l'Assemblée nationale.

***b. Prise en charge en fin de mandat de frais d'hébergement pendant la période de préavis ou pour déménagement***

En matière de frais d'hébergement des députés dont le mandat a cessé, les propositions formulées par le Collège des Questeurs ont concerné d'une part, ceux de ces députés qui bénéficient de la dotation d'hébergement et, d'autre part, ceux qui n'en bénéficient pas.

Le Collège des Questeurs a proposé de consacrer dans les textes la pratique que l'Assemblée a adoptée à la fin de la XV<sup>e</sup> législature et selon laquelle les loyers dus par les députés non réélus qui louaient un pied-à-terre à Paris ou dans une commune de la petite couronne pour l'exercice de leur mandat parlementaire, qui bénéficiaient de la dotation d'hébergement et qui s'étaient représentés aux élections législatives, pouvaient être remboursés pour la période de préavis applicable au congé donné au bailleur.

Sur le fondement des troisième et quatrième alinéas du point 3.1 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV, l'Assemblée nationale rembourse les loyers acquittés par les députés locataires d'un « pied-à-terre » à Paris ou dans une commune de la petite couronne dans les conditions fixées par l'arrêté des Questeurs n° 18-026 du 21 février 2018, et notamment dans la limite d'un plafond mensuel de 1 200 € – la partie du loyer qui dépasserait ce plafond pouvant être financée par l'AFM.

Toutefois, ce remboursement est, selon les textes, limité à la durée du mandat du député.

Afin de mettre les textes en conformité avec la pratique adoptée consistant à maintenir ce remboursement au profit des députés non réélus s'étant représentés,

pour la période de préavis qui est applicable au congé émanant du locataire et qui, dans les zones de tension du marché locatif que sont Paris et les communes de la petite couronne, est d'une durée d'un mois à compter du jour de la réception, par le bailleur, de la notification de ce congé <sup>(1)</sup>, les Questeurs ont proposé de modifier le point 3.1 précité pour prévoir que le remboursement des dépenses d'hébergement peut être effectué au bénéfice de l'ancien député qui s'est représenté aux élections législatives et qui n'a pas été réélu, jusqu'à la fin du délai de préavis applicable au congé, à la condition que celui-ci ait été notifié au bailleur dans un délai maximal de quinze jours courant à compter des résultats du scrutin.

L'éventuelle fraction du loyer qui excéderait le montant de la dotation d'hébergement versée au titre de la période de préavis applicable au congé donné par le locataire demeurerait éligible à l'AFM. Elle l'était d'ailleurs déjà sur le fondement du point 8 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV prévoyant l'éligibilité à cette avance des frais résultant de l'exécution des contrats de fourniture, de services, de louages mobiliers et immobiliers jusqu'à leur résiliation, notamment les loyers – ce qui inclut les loyers du pied-à-terre « francilien ».

Le Déontologue ne s'est pas opposé à ce que :

– la dotation d'hébergement soit versée aux députés non réélus s'étant représentés pour une période maximale d'un mois et demi postérieure à la cessation de leur mandat – correspondant aux quinze jours qui leur sont ouverts pour donner congé à leur bailleur et au mois de préavis applicable à ce congé ;

– ce versement bénéficie aux députés non réélus qui se sont représentés aux élections législatives, que celles-ci interviennent à l'occasion d'une fin de mandature ou à la suite d'une dissolution – étant précisé qu'il pourrait aussi concerner les députés dont l'élection est annulée ou qui sont nommés au Gouvernement ou à une position dont le cumul avec le mandat de député est prohibé.

Il a en particulier approuvé le fait que les députés qui ne se représentent pas et qui peuvent donc prévoir la fin de leur mandat ne bénéficient pas du versement de la dotation d'hébergement pour la période postérieure à la cessation de leur mandat.

Il a en revanche proposé des amendements d'ordre rédactionnel qui ont été retenus par le Bureau, de sorte que le quatrième alinéa du point 3.1 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV comporte désormais une phrase énonçant que « *le remboursement des dépenses d'hébergement peut être effectué au bénéfice de l'ancien député qui s'est représenté aux élections législatives et qui n'a pas été réélu, jusqu'à la fin du délai de préavis applicable au congé, à la condition que*

---

(1) Article 15, I, 1<sup>o</sup>, et article 17, I, de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Voir également l'annexe au décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du code général des impôts.

*celui-ci ait été notifié au bailleur dans un délai maximal de quinze jours courant à compter des résultats du scrutin ».*

Le Collège des Questeurs a suggéré de permettre aux députés qui ne bénéficiaient pas de la dotation d'hébergement, qui se sont représentés et qui n'ont pas été réélus, d'imputer sur leur AFM, dans la limite de deux nuitées, les frais d'hébergement hôtelier ou de location de courte durée à Paris ou dans une commune de la petite couronne engagés dans les deux semaines suivant les résultats du scrutin, y compris lorsque celui-ci intervient à la suite d'une dissolution.

Dans sa rédaction alors applicable, le point 8 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV permettait aux députés dont le mandat a cessé de ne financer au moyen de leur AFM que les dépenses suivantes, à la condition qu'elles soient acquittées 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<sup>er</sup> 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 ».*

Les dépenses d'hébergement hôtelier ou de location de courte durée à Paris ou dans une commune de la petite couronne nécessitées par l'exercice du mandat parlementaire relevant du point 3 du C, elles ne pouvaient être acquittées au moyen de l'AFM que si elles avaient été engagées avant la cessation dudit mandat.

Par conséquent, le coût des nuitées qu'un député qui s'était représenté et qui n'avait pas été réélu passait dans un hôtel francilien ou dans un hébergement francilien loué pour une courte durée, notamment afin de déménager les effets et documents déposés dans son bureau à l'Assemblée nationale, était, en principe, inéligible à l'AFM.

Sur le fond, le Déontologue n'a pas eu d'objection à ce que l'AFM finance une ou deux nuitées dans un établissement hôtelier ou un hébergement loué pour une courte durée, à Paris ou dans une commune de la petite couronne, même si les dépenses qui en résultent sont engagées après la cessation du mandat de député.

Toutefois, il a estimé nécessaire que le « plafond de prise en charge » des frais d'hébergement engagés après la cessation du mandat, dans les deux semaines suivant les résultats du scrutin, relève de l'appréciation du Déontologue, à qui il

revient de déterminer le caractère raisonnable des dépenses d'hébergement comme de toutes les autres dépenses éligibles à l'AFM.

Le Bureau a tenu compte de ces observations et a, le 8 novembre 2023, modifié le point 8 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV de la façon suivante : « *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 deux mois courant à compter de cette cessation : [...] – dans la limite de deux nuitées, les frais d'hébergement dans un hôtel ou en location de courte durée engagés dans un délai de deux semaines courant à compter des résultats du scrutin* ».

***c. Champ des dépenses susceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat après la cessation de celui-ci.***

Le Collège des Questeurs a également proposé de modifier le point 8 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV pour préciser le champ des dépenses susceptibles d'être financées par l'AFM après la cessation du mandat.

Il a été suggéré de :

– réduire de quatre à deux mois à compter de la cessation du mandat le délai dans lequel doivent être acquittées les dépenses susceptibles d'être imputées sur l'AFM (i) ;

– rendre obligatoire le provisionnement, d'une part des taxes et impôts relatifs à la permanence parlementaire ou au pied-à-terre francilien et, d'autre part, des sommes dues au titre des contrats en cours (notamment du bail portant sur la permanence parlementaire), lorsque leur échéance dépasse le délai de quatre mois ouvert aux députés pour déclarer et reverser le solde non consommé d'AFM (ii) ;

– subordonner la prise en charge des dépenses résultant de contrats à exécution successive en cours à la date de cessation du mandat à la notification de la résiliation de ces contrats dans un délai maximal de deux mois suivant cette date (iii).

i. Réduction du délai ouvert aux députés pour financer des dépenses de fin de mandat au moyen de leur AFM

Comme indiqué plus haut, le point 8 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV encadre les dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'AFM une fois que le mandat du député a cessé.

Le champ de ces dépenses a été limité :

• à la fois à raison de leur objet (*ratione materiae*) : il ne peut s'agir que :

– de dépenses éligibles à l'AFM, parce que rattachables directement à l'exercice du mandat de député et à l'une des catégories de dépenses prévues par



l'arrêté n° 12/XV, et déjà engagées à la date de cessation du mandat – ce qui exclut par principe toute dépense nouvelle ;

– de dépenses résultant des délais prévus pour la résiliation des contrats à exécution successive en cours à la date de cessation du mandat, qu'il s'agisse de contrats de louages mobiliers et immobiliers (par exemple le bail portant sur la permanence parlementaire), de contrats de fourniture (par exemple les contrats de fourniture d'électricité, de gaz ou d'eau pour la permanence parlementaire, ou encore les abonnements à la presse) ou encore – ce qui n'est pas sans poser question – de contrats de services (par exemple certains contrats de maintenance informatique ou de « *media training* », etc.) ;

– des taxes et impôts établis au nom de l'occupant au 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée, qu'il s'agisse de ceux relatifs à la permanence parlementaire ou de ceux relatifs à l'éventuel « pied-à-terre » francilien ;

– des 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 – frais qui, jusqu'à présent, étaient la seule dépense nouvelle, engagée après la cessation du mandat, susceptible d'être financée par l'AFM ;

• et dans le temps (*ratione temporis*) : l'ensemble des dépenses précitées devaient avoir été réglées dans un délai de quatre mois courant à compter de la cessation du mandat, soit dans le même délai que celui qui est ouvert aux députés pour déclarer au Déontologue le solde non consommé de l'AFM et reverser ce solde, s'il est positif, au Trésorier de l'Assemblée nationale.

L'identité du délai ouvert aux députés pour imputer des dépenses sur leur AFM et pour déclarer (et, le cas échéant) reverser le solde de cette même AFM empêchait tout séquençage des phases de liquidation des « opérations en cours », d'une part, et d'établissement (voire de restitution) du solde qui en résultait, d'autre part.

Afin de mieux « baliser » le parcours de fin de mandat comme le recommandait le précédent déontologue dans son rapport d'activité 2022 <sup>(1)</sup>, le Déontologue a estimé particulièrement bienvenue la proposition des Questeurs consistant à définir deux périodes distinctes, et par conséquent deux délais courant à compter de la cessation du mandat :

– une période de deux mois, pendant laquelle les députés pourront imputer sur leur AFM les dépenses de fin de mandat nécessaires à la « liquidation des opérations en cours » ;

---

(1) Ch. Pallez, rapport d'activité 2022 précité, p. 58.

– une période de quatre mois, englobant la première période, à l’issue de laquelle ils devront avoir déclaré et, le cas échéant, restitué le solde non consommé de leur AFM.

S’ils respectent ce séquençement, les députés disposeront ainsi de deux mois, une fois les dernières dépenses de fin de mandat payées et imputées sur leur AFM, pour établir le montant de leur solde (en principe stabilisé) d’AFM non consommée, le déclarer au Déontologue et, s’il est positif, le restituer au Trésorier de l’Assemblée nationale.

La période de deux mois courant à compter de la cessation du mandat dans laquelle est enserré le règlement, au moyen de l’AFM, de dépenses de fin de mandat est cohérente avec celle – également de deux mois suivant la cessation du mandat – qui encadre désormais la transmission des demandes de remboursement ou de paiement direct au titre de la DMD <sup>(1)</sup>.

Toutefois, le respect de cette échéance ne pourra pas toujours concerner le règlement de dépenses :

– dont la liquidation pourrait ne pas pouvoir intervenir dans un tel délai – comme les dépenses résultant des taxes d’habitation relatives à la permanence parlementaire et à l’éventuel « pied-à-terre » francilien, dont le montant précis pourrait n’être pas encore connu en fin de législature, si celle-ci s’achevait en juin ;

– dont les échéances, résultant d’un contrat à exécution successive et des conditions de sa résiliation, pourraient s’étaler dans le temps au-delà de deux (voire quatre) mois.

Pour ces dépenses, il a été proposé d’ériger en obligation la pratique, fortement recommandée par le précédent déontologue en fin de XV<sup>e</sup> législature, consistant à provisionner les sommes qui y correspondent, en les déduisant du solde d’AFM déclaré et, le cas échéant, restitué au Trésorier.

- ii. Obligation de provisionner les taxes et impôts relatifs à la permanence parlementaire et au « pied-à-terre » francilien ainsi que les sommes dues au titre de contrats en cours

Le Déontologue a accueilli très favorablement la proposition des Questeurs tendant à subordonner la prise en charge, par l’AFM, de dépenses dont le règlement ne peut intervenir qu’après l’expiration d’un délai de deux (voire quatre) mois à compter de la cessation du mandat, à la condition qu’elles fassent l’objet d’une provision.

Au-delà des taxes et impôts relatifs à la permanence parlementaire et à l’éventuel « pied-à-terre » francilien – dont le montant, qui pourrait n’être pas connu précisément en fin de législature, si celle-ci s’achevait en juin, pourrait en revanche

---

(1) *Arrêté des Questeurs n° 23-037 du 16 mars 2023.*

être estimé et provisionné sur la base du précédent avis d'imposition –, cette logique de provisionnement a paru particulièrement pertinente au Déontologue pour les échéances d'un contrat à exécution successive qui interviendraient après l'expiration du délai de deux mois ouvert aux députés pour régler leurs dépenses de fin de mandat, voire après celle du délai de quatre mois dont ils disposent pour déclarer et, le cas échéant, restituer le solde d'AFM non consommée.

Il s'agit en particulier des échéances des loyers dus au titre des contrats de bail portant sur la permanence parlementaire, dont la résiliation est souvent soumise à un préavis de six mois. En effet, il ressort des contrôles portant sur l'utilisation de l'AFM au second semestre 2022, que, sur 191 députés, 149 ont conclu des baux pour établir leur permanence parlementaire, parmi lesquels 59 ont conclu des baux (soit de droit commun, soit professionnels, soit, plus rarement, commerciaux) dont les stipulations subordonnent la résiliation à un préavis de 6 mois (susceptible d'être réduit à un mois en cas de dissolution dans seulement 8 contrats).

Au total, plus d'un tiers des députés qui ont été contrôlés au titre de l'exercice 2022 et qui ont conclu un bail pour établir leur permanence parlementaire devront donc, en fin de mandat, respecter un délai de préavis dont la durée est supérieure à celle qui leur est ouverte pour imputer des dépenses de fin de mandat sur leur AFM (2 mois) et pour déclarer et restituer le solde d'AFM non consommée (4 mois).

Il était donc particulièrement nécessaire d'ouvrir à ces députés la possibilité de financer, au moyen de leur AFM, le règlement des loyers à échoir pendant toute la durée du délai de préavis applicable à la résiliation du bail portant sur la permanence parlementaire, en provisionnant les sommes correspondantes par déduction du solde d'AFM déclaré et, le cas échéant, restitué au Trésorier.

Le Déontologue a donc donné un avis favorable aux modifications que le Collège des Questeurs a proposé d'apporter au point 8 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV afin de subordonner l'imputation sur l'AFM des dépenses à échoir postérieurement à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la cessation du mandat à la condition que ces dépenses (taxes et impôts relatifs à la permanence parlementaire et/ou au pied-à-terre francilien ; échéances d'un contrat à exécution successive restant à courir pendant la période de préavis applicable à sa résiliation...) soient « provisionnées », c'est-à-dire déduites du solde d'AFM déclaré au Déontologue et, selon le cas, soit conservées sur le compte AFM, soit versées du compte AFM vers le compte personnel de l'ancien député pour être acquittées au moyen de ce compte personnel.

Le Déontologue a toutefois suggéré un aménagement concernant la condition de notification de la résiliation des contrats en cours à la date de cessation du mandat.

- iii. Subordination de la prise en charge des dépenses résultant de contrats à exécution successive en cours à la date de cessation du mandat à la notification de la résiliation de ces contrats dans un délai maximal de deux mois suivant cette date

Le Collège des Questeurs a proposé de subordonner l'imputation sur l'AFM, par provisionnement, des sommes qui seraient dues au titre de contrats en cours à la date de cessation du mandat (ou, plus exactement, au titre des conditions de résiliation de ces contrats) et dont l'échéance serait postérieure à la date d'établissement du solde d'AFM, à la condition que leur résiliation ait été notifiée au créancier dans un délai maximal de deux mois à compter de la cessation du mandat.

Le Déontologue a donné un avis très favorable à cette mesure qui est venue consacrer la pratique que son prédécesseur a encouragée lorsqu'il a été consulté par des députés sur la possibilité de financer avec l'AFM, par provisionnement, des dépenses, notamment de loyers, dont l'échéance surviendrait postérieurement à l'expiration du délai de déclaration et, le cas échéant, de restitution du solde d'AFM.

Toutefois, cette exigence lui a semblé devoir être aménagée dans le cas où la cessation du mandat interviendrait en raison de l'annulation de l'élection et où le député dont l'élection serait annulée candidaterait à nouveau.

En effet, l'article L.O. 178 du code électoral dispose qu'« *en cas d'annulation des opérations électorales, de vacance causée par la démission d'office prononcée par le Conseil constitutionnel en application des articles L.O. 136-1 ou L.O. 136-4, par la démission intervenue pour tout autre motif qu'une incompatibilité prévue aux articles L.O. 137, L.O. 137-1, L.O. 141 ou L.O. 141-1 ou par la déchéance constatée par le Conseil constitutionnel en application de l'article L.O. 136, ou lorsque le remplacement prévu à l'article L.O. 176 ne peut plus être effectué, il est procédé à des élections partielles dans un délai de trois mois* ».

Si ce délai de trois mois était pleinement utilisé pour l'organisation d'élections législatives partielles, et si aucune exception n'avait été faite à l'obligation pour les députés de notifier la résiliation des contrats en cours dans un délai de deux mois à compter de la cessation de leur mandat, alors un député dont l'élection aurait été annulée et qui se serait représenté aurait pu être contraint de notifier la résiliation de tous ses contrats en cours, y compris du bail portant sur sa permanence parlementaire, avant même la tenue d'élections législatives partielles à l'issue desquelles il pourrait être réélu... et avoir à chercher une nouvelle permanence parlementaire parce qu'il aurait été contraint d'abandonner la précédente un mois auparavant.

Aussi le Déontologue a-t-il proposé, afin d'éviter pareilles situations, qu'une exception soit apportée à la règle de notification de la résiliation des contrats en cours dans un délai de deux mois à compter de la cessation du mandat.

Le Bureau a, le 8 novembre 2023, tenu compte de ces remarques et retenu pour le point 8 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV la rédaction suivante :

*« 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 deux mois courant à compter de cette cessation :*

*– 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 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 ;*

*– dans la limite de deux nuitées, les frais d'hébergement dans un hôtel ou en location de courte durée engagés dans un délai de deux semaines courant à compter des résultats du scrutin.*

*Peuvent toutefois être également pris en charge les frais résultant de l'exécution des contrats de fourniture, de services, de louages mobiliers et immobiliers jusqu'à leur résiliation, notamment les loyers, sous réserve que cette résiliation ait été notifiée dans un délai maximal de deux mois à compter de la cessation du mandat ou, si l'ancien député s'est représenté à une élection législative partielle et n'a pas été réélu, dans un délai maximal d'une semaine à compter des résultats du scrutin. Les sommes dues au titre de la période d'exécution du contrat postérieure au délai de deux mois à compter de la cessation du mandat doivent avoir été provisionnées par imputation sur le solde non consommé de l'avance de frais de mandat mentionné au cinquième alinéa de l'article 2 du présent arrêté.*

*Les taxes et impôts établis au nom de l'occupant au 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée peuvent également être pris en charge, à la condition d'avoir été provisionnés par imputation sur le solde non consommé de l'avance de frais de mandat mentionné au cinquième alinéa de l'article 2 du présent arrêté ».*

#### ***d. Procédure de déclaration et de restitution du solde d'AFM***

Outre une actualisation du montant mensuel de l'AFM, le Collège des Questeurs a formulé six propositions de modification des articles 2 et 3 de l'arrêté n° 12/XV afin de clarifier plusieurs aspects de la procédure de déclaration et, le cas échéant, de restitution du solde d'AFM :

- consacrer l'exigence d'une restitution intégrale du solde non consommé d'AFM au Trésorier de l'Assemblée nationale, sans possibilité d'étalement de cette restitution (i) ;

- prévoir expressément la saisine du Trésorier par le Déontologue lorsqu'un député n'a pas satisfait à l'obligation de restitution de son solde à l'expiration du délai de quatre mois à compter de la cessation de son mandat (i) ;

- préciser que le solde d'AFM à restituer en fin de mandat inclut non seulement le montant non consommé de cette enveloppe, mais aussi le montant qui s'avère indûment consommé à la suite d'un contrôle opéré par le Déontologue et dont ce dernier demande le remboursement (ii) ;

- prévoir qu'en fin de mandat, le remboursement des sommes dues au titre de contrôles de l'utilisation de l'AFM ne peut être mis en œuvre ou se poursuivre après l'expiration du délai de quatre mois de restitution du solde d'AFM qu'avec l'accord du Trésorier et auprès de lui (ii) ;

- instituer l'obligation :

- pour les anciens députés (non réélus ou ne se représentant pas) : de verser sur leur compte AFM, avant la déclaration et la restitution de leur solde de fin de mandat, le produit de la vente des véhicules acquis au moyen de l'AFM perçue au cours de leur mandat ou, s'ils conservent ces véhicules, les sommes correspondant à la valeur vénale de ces véhicules (iii) ;

- pour les députés réélus : de déclarer au Déontologue, dans le délai de quatre mois qui leur est ouvert pour déclarer et restituer leur solde non consommé d'AFM, les véhicules acquis au moyen de l'AFM perçue au cours de leur précédent mandat (iii).

i. Propositions relatives au rôle du Trésorier dans la procédure de restitution du solde d'AFM non consommée

Le Déontologue a approuvé sans réserve la proposition des Questeurs tendant à modifier l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV afin de préciser l'articulation entre le rôle du Déontologue et celui du Trésorier, s'agissant de la restitution du solde d'AFM.

Dans sa rédaction alors applicable, le dernier alinéa de cet article 2 énonçait : « 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. À l'expiration de ce délai de quatre mois, le déontologue adresse au député n'ayant pas satisfait à son obligation de reversement de solde non consommé de l'avance une mise en demeure de s'y conformer dans un délai d'un mois ; si, à l'issue de ce délai, la mise en demeure est restée infructueuse, le déontologue met en œuvre les dispositions de l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale. Dans le cas d'un ancien député n'ayant pas satisfait à cette obligation, le déontologue peut saisir le Président de l'Assemblée nationale afin que le Bureau statue sur ce cas et puisse, le cas échéant, rendre public le manquement. Le recouvrement des créances considérées est

*effectué selon les règles définies aux articles 76 à 79 du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale ».*

Aucune disposition ne prévoyait expressément de jonction entre le constat, par le Déontologue, d'un manquement à l'obligation de restitution du solde non consommé d'AFM dans les quatre mois suivant la fin du mandat et la mise en œuvre, par le Trésorier, du recouvrement de la créance qui en résulte, pour l'Assemblée nationale, à l'encontre du député ou de l'ancien député concerné. Rien n'était dit de la saisine du Trésorier par le Déontologue, ni, par conséquent, du lancement de la procédure de recouvrement.

Cette lacune a été comblée par l'alinéa dont les Questeurs ont suggéré l'insertion à l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV et dont la rédaction n'a appelé aucune observation de la part du Déontologue :

*« Lorsque le député n'a pas satisfait à l'obligation de reversement de son solde mentionnée au cinquième alinéa du présent article à l'expiration du délai de quatre mois précité, le déontologue saisit le Trésorier qui met en œuvre les dispositions des articles 76 à 79 du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale aux fins de recouvrer la créance. »*

Le Déontologue a jugé judicieuse la relative souplesse dans les conditions et délais de saisine du Trésorier que cette rédaction autorise.

En revanche, le Déontologue a exprimé ses réserves quant à la proposition faite par les Questeurs de modifier l'article 2 précité pour prévoir que le solde non consommé d'AFM ne peut être restitué au Trésorier qu'en intégralité, sans aucune possibilité d'étalement.

Tout en convenant que l'idéal d'une restitution intégrale du solde non consommé d'AFM est un objectif qu'il serait souhaitable d'atteindre autant que possible, le Déontologue craint que cet idéal ne se heurte très vite à la réalité de la situation financière d'un certain nombre de députés et anciens députés, en particulier s'ils n'ont pu anticiper la fin de la législature, par exemple dans l'hypothèse où celle-ci résulterait d'une dissolution. Il signale à cet égard, que, dans le cadre des opérations de restitution du solde non consommé de l'AFM versée sous la XV<sup>e</sup> législature, près du tiers des députés ayant reversé un solde l'ont fait en plus d'un versement, quelle qu'en soit la raison (déclaration rectifiée, échéancier de paiement).

Par ailleurs, dès lors que l'on admet que le solde déclaré fait l'objet d'une vérification par le Déontologue avant que celui-ci ne délivre quitus au député concerné, on ouvre la possibilité d'une déclaration rectifiée de solde, et éventuellement d'un versement complémentaire au Trésorier. Si le Déontologue convient qu'à l'avenir, grâce notamment aux modifications apportées, les rectifications devraient être moins nombreuses, exclure la possibilité de versements de compléments de solde (et, le cas échéant, d'étalements des compléments de solde à verser) lui semble incertain.

Par conséquent, dans la mesure où l'article 3 de l'arrêté n° 12/XV prévoit la possibilité pour les députés à qui un remboursement est demandé à l'issue du contrôle que le Déontologue fait de l'utilisation de leur AFM, de « *demander à bénéficiaire d'un étalement de ce remboursement* », il lui paraissait concevable que pareil étalement pût être demandé pour la restitution du solde d'AFM non consommée. Cette suggestion n'a cependant pas été retenue par le Bureau, le 8 novembre 2023.

ii. Propositions relatives à l'articulation entre les contrôles de l'utilisation de l'AFM et la déclaration du solde d'AFM

S'agissant de la définition du solde d'AFM à restituer, le Déontologue a jugé particulièrement bienvenues les propositions des Questeurs tendant à modifier :

– d'une part, l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV, pour prévoir, dans un nouvel alinéa 8, que « *le solde mentionné au cinquième alinéa du présent article inclut, le cas échéant, les sommes restant à rembourser à l'issue des contrôles prévus à l'article 3 du présent arrêté* » ;

– d'autre part, l'article 3 du même arrêté, pour prévoir, dans un nouvel avant-dernier alinéa, qu'« *au terme de la législature ou en cas de cessation du mandat en cours de celle-ci, le remboursement des sommes dues au titre des contrôles précités ne peut être mis en œuvre ou se poursuivre après l'expiration du délai de quatre mois mentionné au cinquième alinéa de l'article 2 du présent arrêté qu'avec l'accord du Trésorier. Par dérogation aux trois alinéas précédents du présent article, ces remboursements s'effectuent alors exclusivement auprès du Trésorier* ».

Il était en effet fort judicieux de rappeler expressément que la créance d'AFM en fin de mandat forme un tout qui peut comprendre à la fois de l'AFM non consommée (à restituer) et de l'AFM indûment consommée (à rembourser).

Et il était tout aussi pertinent d'inscrire dans les textes la pratique, suivie par le précédent déontologue et par la Trésorière de l'Assemblée nationale à la fin de la XV<sup>e</sup> législature, selon laquelle, lorsqu'un remboursement est demandé à un député à l'issue d'un contrôle de l'utilisation faite de son AFM, et que ce remboursement est susceptible d'intervenir ou de se poursuivre au-delà du délai de quatre mois qui lui est ouvert pour déclarer et, le cas échéant, restituer son solde d'AFM, alors ce remboursement s'effectue, non plus du compte bancaire de perception de l'indemnité parlementaire (« compte IP ») vers le compte dédié à l'AFM – dont les sommes ont vocation à être restituées au Trésorier – mais directement du compte IP vers celui du Trésorier.

Il était très utile de clarifier ainsi l'articulation entre les campagnes de contrôle de l'utilisation de l'AFM et la procédure de restitution du solde d'AFM car il n'était pas à exclure que, du fait de la suspension des travaux pendant la période de campagne électorale et du calendrier de reconstitution des organes de



l'Assemblée nationale à la suite des élections, le chevauchement constaté en 2022 entre les campagnes de contrôles (annuel et aléatoire) et la procédure de déclaration (et, le cas échéant, de restitution) du solde d'AFM se reproduise au terme prévu de la XVI<sup>e</sup> législature, en 2027 – année au cours de laquelle devrait avoir lieu un contrôle aléatoire concernant 50 députés.

À l'avenir, deux situations devront être distinguées :

– soit les conclusions définitives du Déontologue demandant un remboursement sont adressées aux députés dont l'utilisation de l'AFM est contrôlée au plus tard trois mois après la cessation de leur mandat, dans quel cas ces députés, s'ils n'ont pas encore déclaré et éventuellement restitué leur solde d'AFM, ont encore un mois pour procéder au remboursement demandé depuis leur compte IP vers leur compte AFM, déclarer leur solde et, le cas échéant, le restituer au Trésorier ;

– soit les conclusions définitives du Déontologue demandant un remboursement sont adressées aux députés dont l'utilisation de l'AFM est contrôlée au-delà d'un délai de trois mois après la cessation de leur mandat, dans quel cas ces députés devront, s'ils souhaitent profiter du délai d'un mois qui leur est ouvert pour procéder au remboursement demandé, dissocier d'une part, la déclaration et l'éventuelle restitution du solde d'AFM, à accomplir sous quatre mois après la cessation du mandat, et, d'autre part, l'exécution du remboursement qui pourra s'effectuer, au-delà de ce délai de quatre mois, directement au profit du Trésorier, sans impacter le solde d'AFM.

iii. Propositions relatives au sort des véhicules acquis au moyen de l'AFM

Le Collège des Questeurs a également proposé d'ajouter trois nouveaux alinéas à l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV afin de tenir compte des préconisations formulées par le précédent déontologue, dans son rapport d'activité 2022.

M. Christophe Pallez y explique en effet avoir, en fin de XV<sup>e</sup> législature, « *fortement conseillé aux députés non réélus de revendre tout véhicule acquis avec l'AFM lorsque leur mandat cesserait* », sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup> 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* » ainsi que sur celui du A de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV qui prévoit 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* ».

M. Christophe Pallez a expliqué que, « *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*<sup>(1)</sup>. [...] *Les dispositions prévues pour la revente obligatoire en fin de mandat devraient [...] logiquement être accompagnées de dispositions prévoyant, pour les députés réélus, une déclaration des véhicules acquis lors du précédent mandat* »<sup>(2)</sup>.

En cohérence avec ces recommandations, les Questeurs ont proposé de compléter l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV par trois alinéas ainsi rédigés :

*« Au terme de la législature ou en cas de cessation du mandat en cours de celle-ci, les véhicules achetés au moyen de l'avance perçue au cours du mandat doivent :*

*– être revendus par tout ancien député. Le produit de cette vente doit être versé, sur le compte sur lequel est versée l'avance mensuelle de frais de mandat, avant la déclaration et le reversement du solde mentionné au cinquième alinéa du présent article. L'ancien député peut lui-même se porter acquéreur, dans les mêmes conditions, au moyen de ses deniers personnels ;*

*– être déclarés au déontologue par tout député réélu à l'issue des élections générales, dans le délai de quatre mois mentionné au cinquième alinéa du présent article. À défaut, le déontologue met en œuvre les dispositions de l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale. »*

Ces modifications ont appelé plusieurs observations de la part du Déontologue.

Tout d'abord, il a réitéré la recommandation faite par son prédécesseur et mentionnée dans le « *Guide des frais de mandat* » actualisé en septembre 2023 et avril 2024, selon laquelle le recours à la location simple doit être privilégié autant que possible. Sans doute faudra-t-il à terme, du point de vue du Déontologue, modifier le point 2.2 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV pour limiter les modalités de financement de l'utilisation d'un véhicule, *via* l'AFM, à la location simple (sans option d'achat), et exclure toute possibilité d'achat au moyen de cette avance.

Ensuite, le Déontologue a fait valoir que la règle de revente des véhicules acquis au moyen de l'AFM, ou de conservation de ces derniers moyennant l'abondement du compte AFM à hauteur de leur valeur vénale, devrait s'appliquer non seulement en cas de cessation du mandat, mais aussi en cours de mandat.

Aussi le Déontologue a-t-il suggéré qu'au-delà des circonstances liées à la cessation de mandat, que celle-ci intervienne avec le terme de la législature ou de

---

(1) Ch. Pallez, *rapport d'activité 2022 précité*, p. 50.

(2) *Ibidem*, pp. 51-52.

manière anticipée, le sort des véhicules acquis au moyen de l'AFM en cours de mandat soit encadré.

Il a proposé de compléter à cet effet le point 2.2 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV dont les troisième et quatrième alinéas prévoient que sont éligibles à l'AFM :

*« – L'achat d'un véhicule et la prise en charge des frais réels liés à son utilisation (carburants, entretien, réparation, assurances, frais de stationnement et de péages).*

*« – La location d'un véhicule, éventuellement avec option d'achat et la prise en charge des frais réels liés à son utilisation (carburants, entretien, réparation, assurances, frais de stationnement et de péages). »*

Il a estimé que ce point 2.2 pouvait être complété par un alinéa ainsi rédigé :

*« Dans tous les cas, si le député revend ou conserve pour son usage personnel un véhicule acquis au moyen des frais de mandat, y compris à la suite d'une levée d'option, le produit de la revente ou, en cas de conservation du véhicule pour un usage personnel, le montant correspondant à sa valeur vénale doit être versé sur le compte sur lequel est versée l'avance mensuelle de frais de mandat. »*

Dès lors que la règle de revente des véhicules acquis au moyen de l'AFM ou, en cas de conservation de ces véhicules pour un usage étranger au mandat, la règle d'abondement du compte AFM par les deniers personnels des députés, à hauteur de la valeur vénale desdits véhicules, serait inscrite au point 2.2 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV et dès lors qu'elle vaudrait ainsi en toutes circonstances, que ce soit en cours ou en fin de mandat, alors la rédaction des trois alinéas que les Questeurs proposaient d'ajouter à l'article 2 du même arrêté pouvait être ajustée de la façon suivante :

*« Au terme de la législature ou en cas de cessation du mandat en cours de celle-ci, sous peine des mesures prévues au sixième alinéa du présent article [en cas de manquement à tout ou partie des obligations de déclaration et de reversement de solde] :*

*– tout ancien député est tenu de verser sur le compte sur lequel est versée l'avance mensuelle de frais de mandat, avant la déclaration et le reversement du solde mentionné au cinquième alinéa du présent article, le produit de la revente des véhicules acquis au moyen de l'avance de frais de mandat ou, s'il conserve lesdits véhicules pour son usage personnel, le montant correspondant à leur valeur vénale ;*

*– tout député réélu à l'issue des élections générales doit déclarer au déontologue tout véhicule acquis au moyen de l'avance perçue au cours du précédent mandat, dans le délai de quatre mois mentionné au cinquième alinéa du présent article. »*

La rédaction de ces dispositions qui s'articulent avec une règle générale de revente (ou de « rachat » sur deniers personnels) des véhicules acquis au moyen de l'AFM, énoncée au point 2.2 du C de l'article 1<sup>er</sup>, et qui étendent à la violation de cette règle en fin de mandat les « sanctions » prévues en cas de manquement à tout ou partie des obligations de déclaration et de reversement de solde, a paru au Déontologue présenter l'avantage de ne pas laisser impuni le non-respect de la règle par un ancien député, qui n'abonderait pas son compte AFM du produit de la revente ou du « rachat » sur ses deniers personnels d'un tel véhicule avant de déclarer et, le cas échéant, reverser son solde.

Toutefois, la rédaction proposée par le Déontologue, soucieuse de ne pas lester le texte de l'arrêté d'un luxe de détails, ne pouvait pas satisfaire l'exigence formulée par son prédécesseur dans son rapport d'activité 2022, où il explique que « *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 [...] 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* » <sup>(1)</sup>.

Le Déontologue a estimé que les modalités précises de la revente d'un véhicule dont l'acquisition a été financée par l'AFM ou de la conservation de celui-ci pour un usage personnel, moyennant l'abondement du compte AFM par des deniers personnels, à hauteur de sa valeur vénale, relevaient davantage d'une note ou d'une fiche de méthode qui pourrait être diffusée dans une page de l'Intranet « AN 577 » dédiée aux questions de fin de mandat ou dans un livret « Fin de mandat » qui serait mis à la disposition de l'ensemble des députés, sur le modèle du « *Guide des frais de mandat* » mis à jour en septembre 2023 et avril 2024. Ces supports lui ont paru plus appropriés à l'énoncé du détail de ses recommandations relatives à la date et aux modalités d'estimation des véhicules revendus ou « rachetés », ou à la prise en compte de leur condition de financement (par exemple en cas d'apport personnel), que le vecteur de l'arrêté n° 12/XV.

Le 8 novembre 2023, le Bureau a modifié le point 2.2 du C de l'article 1<sup>er</sup> et l'article 2 de cet arrêté en suivant les recommandations du Déontologue tendant à ce que soit instaurée non seulement en fin mais aussi en cours de mandat, une obligation pour les députés de verser sur le compte AFM soit le produit de la revente à un tiers du véhicule acquis au moyen de cette avance, soit, en cas de conservation dudit véhicule pour un usage personnel, les sommes correspondant à sa valeur vénale, estimée selon la cote Argus ou par un professionnel.

---

(1) Ch. Pallez, rapport d'activité 2022 précité, p. 51.

#### **4. La révision du 24 janvier 2024 relative à l'éligibilité des frais de garde d'enfants et à l'augmentation du montant mensuel de l'AFM**

En décembre 2023, le Collège des Questeurs a sollicité l'avis du Déontologue au sujet de propositions d'évolution du régime de prise en charge des frais de mandat ou de la liste des frais éligibles, parmi lesquelles l'augmentation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, du montant mensuel de l'AFM, mentionné au deuxième alinéa de l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV (a).

Par ailleurs, outre des modifications que le Déontologue a suggérées aux Questeurs en octobre 2023 et que ces derniers ont intégralement reprises (b), le projet d'arrêté transmis proposait d'insérer un nouvel alinéa après le cinquième alinéa du point 7.2 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV pour rendre éligibles à l'AFM « *les frais de garde des enfants à la charge du député liés aux contraintes du travail parlementaire, notamment celles résultant du travail de nuit* » (c).

##### **a. L'augmentation du montant mensuel de l'AFM**

Dans sa rédaction antérieure à la réunion du Bureau du 24 janvier 2024, le deuxième alinéa de l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV disposait que « *les autres frais sont financés par une avance versée mensuellement, dont le montant s'élève, au 1<sup>er</sup> juillet 2023, à 5 645 € et qui est revalorisé en fonction de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique* ».

Le Collège des Questeurs a proposé de porter le montant mensuel de l'AFM de 5 645 € à 5 950 € à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024.

L'autonomie financière dont jouit l'Assemblée nationale permet au Bureau de déterminer librement les plafonds de prise en charge des frais de mandat des députés.

D'un point de vue déontologique, le Déontologue considère que ces plafonds doivent être d'un montant suffisant pour garantir le libre exercice du mandat parlementaire.

Pour autant, il estime également qu'ils ne doivent pas excéder un seuil qui conduirait les députés à violer l'article 1<sup>er</sup> du code de déontologie en vertu duquel ces derniers 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 montant mensuel de l'AFM, qu'il soit antérieur ou postérieur du 1<sup>er</sup> janvier 2024, se situe entre les deux bornes précédemment définies.

Par conséquent, le Déontologue ne s'est pas opposé à l'augmentation envisagée par les Questeurs.

Le Bureau a, le 24 janvier 2024, procédé à la modification qui lui était soumise par les Questeurs.

Il a également retenu diverses modifications de l'arrêté n° 12/XV proposées par le Déontologue.

***b. Les clarifications consécutives aux propositions du Déontologue soumises aux Questeurs par courrier du 17 octobre 2023***

Le Bureau a, le 24 janvier 2024, adopté cinq modifications de l'arrêté n° 12/XV relatif aux frais de mandat des députés, que le Déontologue avait soumises aux Questeurs dans une note du 17 octobre 2023 et qui lui semblaient nécessaires au regard de son expérience, tant en matière de contrôle des frais de mandat que d'interprétation de la réglementation qui leur est applicable.

- i. Précisions quant au champ des dépenses déclarées au titre de l'impôt sur le revenu insusceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat

Dans sa rédaction initiale, le premier alinéa du point b) du B de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV interdisait la prise en charge, au moyen de l'AFM, de « *toute dépense déclarée au titre de l'impôt sur le revenu déduite du revenu imposable* ».

Or la plupart des dépenses visées par cette interdiction n'étaient pas déductibles du revenu imposable mais donnaient lieu à crédit d'impôt (par exemple, dans le cas de l'emploi de personnel de ménage pour la permanence parlementaire, le cas échéant rémunéré par le chèque emploi-service universel – CESU) ou réduction d'impôt (par exemple, dans le cas de certaines cotisations d'adhésion à des associations).

Par conséquent, sur proposition du Déontologue, l'alinéa précité est désormais rédigé de façon à ce que soit explicitement prohibée « *toute dépense déclarée au titre de l'impôt sur le revenu déduite du revenu **imposable ou donnant lieu à crédit ou réduction d'impôt*** ».

- ii. Création d'un fondement juridique à l'éligibilité à l'AFM de la taxe foncière afférente à la permanence parlementaire

Le troisième alinéa du point 1.2 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV prévoyait, s'agissant des frais de location d'une permanence parlementaire éligibles à l'AFM, que « *les frais pris en compte sont constitués du loyer, des taxes et impôts afférents à l'occupation du local, des frais d'assurances, des dépenses d'eau et d'électricité, de chauffage, de télécommunications, ainsi que des frais d'installation, des charges de copropriété et des dépenses de travaux relevant du locataire ainsi que des éventuels frais d'agence. L'achat de fournitures et d'équipements de bureau et d'équipements électroménagers pour chaque permanence ainsi que de produits d'entretien* ».

Les déontologues successifs ont admis que soient imputés sur l'AFM non seulement les taxes et impôts « afférents à l'occupation » de la permanence

parlementaire, au premier rang desquels la taxe d'habitation, mais aussi des taxes et impôts qui n'étaient pas dus au titre de cette occupation, mais au titre de sa propriété et qui étaient mis à la charge du député locataire par le contrat de bail. Il s'agit en particulier de la taxe foncière, qui pèse en principe sur le propriétaire, mais que les contrats de bail professionnel mettent régulièrement à la charge du locataire, comme le droit en vigueur le permet.

Par conséquent, l'alinéa précité a, sur proposition du Déontologue, été remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

*« Les frais pris en compte sont constitués du loyer, des taxes et impôts à la charge du locataire, des frais d'assurances, des dépenses d'eau et d'électricité, de chauffage, de télécommunications, ainsi que des frais d'installation, des charges de copropriété et des dépenses de travaux relevant du locataire ainsi que des éventuels frais d'agence.*

*« - L'achat de fournitures et d'équipements de bureau et d'équipements électroménagers pour chaque permanence ainsi que de produits d'entretien. »*

- iii. Clarification des catégories de véhicules personnels dont l'utilisation, dans le cadre du mandat parlementaire, est susceptible de donner lieu au versement d'indemnités kilométriques depuis le compte AFM

Le cinquième alinéa du point 2.2 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV a prévu que peut être pris en charge par l'AFM *« l'usage d'un véhicule personnel dont l'achat n'est pas financé sur l'avance mensuelle de frais de mandat et la prise en charge des frais liés à son utilisation (carburants, entretien, réparation, assurances), sous forme d'indemnités kilométriques selon le barème établi par l'administration fiscale ainsi que les frais de stationnement et de péage en complément des frais remboursés sur justificatifs »*.

Compte tenu du développement des locations, notamment avec option d'achat, de véhicules – qui représentent désormais environ la moitié des nouvelles immatriculations –, il a semblé utile au Déontologue de préciser qu'est éligible à l'AFM *« l'usage d'un véhicule personnel dont l'achat **ou la location** n'est pas financé sur l'avance mensuelle de frais de mandat et la prise en charge des frais liés à son utilisation (carburants, entretien, réparation, assurances), sous forme d'indemnités kilométriques selon le barème établi par l'administration fiscale ainsi que les frais de stationnement et de péage en complément des frais remboursés sur justificatifs »*.

À défaut de cette précision, les indemnités kilométriques qu'un député se rembourserait ou qu'il verserait à son suppléant ou à son collaborateur seraient inéligibles à l'AFM si le député, son suppléant ou son collaborateur louait sur ses deniers personnels (et s'il n'avait donc pas acheté) le véhicule utilisé pour les besoins de l'exercice du mandat parlementaire.

- iv. Reconnaissance expresse de l'éligibilité à l'AFM de la fraction de l'indemnité de rupture conventionnelle excédant le plafond fixé par le Collège des Questeurs

Dans sa rédaction antérieure, aucune disposition du point 7.2 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV ne prévoyait explicitement que, lorsqu'une indemnité de rupture conventionnelle était versée à un ancien collaborateur parlementaire, la fraction de cette indemnité excédant le plafond fixé par le Collège des Questeurs (et le forfait social correspondant) pouvait être imputée sur l'AFM.

Or les décisions rendues par les Questeurs en la matière prévoyaient une telle imputation.

Afin de mettre le droit en cohérence avec la pratique, le Bureau a jugé utile qu'ainsi que le proposait le Déontologue, un alinéa ainsi rédigé soit inséré après le troisième alinéa du point 7.2 précité :

*« - En cas de versement à un collaborateur d'une indemnité de rupture conventionnelle excédant le plafond fixé par le Collège des Questeurs, la fraction excédentaire de cette indemnité ainsi que le forfait social y afférent. »*

- v. Clarification du champ des frais liés au recrutement d'un stagiaire susceptibles d'être financés au moyen de l'AFM

Dans sa rédaction initiale, le quatrième alinéa du point 7.2 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV rendait éligible à l'AFM « *la gratification de stagiaires* », sans autre précision quant aux éventuels frais exposés par ces derniers dans le cadre de leur stage (frais de restauration, de transport, etc.), ni quant aux éventuelles cotisations et contributions sociales susceptibles d'être dues au titre de la gratification versée.

Aussi le Bureau a-t-il, sur proposition du Déontologue, retenu la rédaction suivante :

*« La gratification de stagiaires, les éventuelles cotisations et contributions sociales dues au titre de cette gratification, les frais de repas des stagiaires et, dans les mêmes conditions que celles prévues pour les collaborateurs dont la gestion des contrats a été confiée au service compétent de l'Assemblée nationale, les frais de transport entre leur domicile et leur lieu de travail. Seules peuvent être pris en charge les sommes prévues dans la convention de stage. »*



***c. L'éligibilité à l'AFM des frais de garde d'enfants à la charge du député, liés aux contraintes du travail parlementaire***

Sans s'opposer au principe d'une évolution de l'arrêté n° 12/XV tendant à rendre les frais de garde d'enfants à la charge du député éligibles à l'AFM, le Déontologue juge cependant nécessaire d'encadrer une telle extension du périmètre des dépenses susceptibles d'être imputées sur cette avance :

– tout d'abord quant au profil des enfants dont les frais de garde pourraient être financés au moyen de l'AFM (i) ;

– ensuite quant à l'appréciation du lien de telles dépenses avec les contraintes liées à l'exercice du mandat parlementaire (ii) ;

– enfin quant au profil des personnes susceptibles d'être rémunérées par l'AFM pour réaliser les prestations de garde en cause (iii).

i. Le profil des enfants dont les frais de garde pourraient être imputés sur l'AFM

Sur proposition du Collège des Questeurs, le Bureau a rendu éligibles à l'AFM « *les frais de garde des enfants à la charge du député liés aux contraintes du travail parlementaire, notamment celles résultant du travail de nuit* », sans « graver dans le marbre » de l'arrêté n° 12/XV précité une limite d'âge pour les enfants concernés.

À défaut d'inscription d'une telle limite dans le texte de cet arrêté, le Déontologue estime nécessaire de formuler à tout le moins une réserve d'interprétation car, à ses yeux, il ne peut s'agir que d'enfants dont le jeune âge implique une surveillance, autrement dit des enfants qui ne sont pas encore scolarisés au collège et qui n'ont donc, en principe, pas encore atteint l'âge de 10 ans révolus.

L'imputation sur l'AFM de frais de garde d'enfants plus âgés devra être appréciée de manière spécifique, au regard de l'impact, sur la situation familiale des députés, des contraintes du travail parlementaire, en particulier lorsque des dispositifs de droit commun existent, par exemple pour la prise en charge du handicap.

Outre ces éléments relatifs au profil des enfants dont les frais de garde pourraient être imputés sur l'AFM, d'autres conditions, tenant notamment au lien de telles dépenses avec l'exercice du mandat parlementaire, paraissent devoir encadrer le dispositif proposé par les Questeurs.

- ii. L'exigence stricte d'un lien direct entre les frais de garde d'enfants financés par l'AFM et les contraintes liées à l'exercice du mandat parlementaire

Du point de vue du Déontologue, le dispositif gagne à être assorti des mêmes conditions d'éligibilité que celles que le Sénat a retenues pour permettre aux sénateurs d'imputer des frais de garde sur leur AFM.

En effet, au titre des « *frais résultant des déplacements effectués dans l'exercice du mandat, de l'obligation de double résidence et de présence aux travaux du Sénat* », le paragraphe 1 de la catégorie 2 du référentiel annexé à l'arrêté du Bureau du Sénat n° 2017-272 du 7 décembre 2017 prévoit que sont éligibles à l'AFM les « *frais de garde des personnes à la charge du Sénateur à condition qu'ils résultent directement de l'exercice du mandat et que les frais engagés n'ouvrent droit à aucune déduction ou réduction fiscale* ».

Il résulte de cette rédaction que :

– 1° les sénateurs peuvent imputer sur leur AFM des frais de garde de toute « *personne à leur charge* », et pas seulement d'enfants en bas âge. Le *Guide déontologique* établi par le Sénat précise en effet qu'« *un Sénateur peut aussi financer, pour un montant raisonnable, la garde d'une personne à charge, que ce soit un enfant, une personne handicapée ou une personne en perte d'autonomie* »<sup>(1)</sup> ;

– 2° la prise en charge de frais de garde est subordonnée à la justification d'un lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire que le *Guide déontologique* susmentionné précise en faisant référence « *notamment [...aux] séances tardives du Sénat ou de ses organes* » ;

– 3° cette même prise en charge est subordonnée à l'absence de sollicitation d'avantages fiscaux, par exemple les crédits d'impôt pour la garde d'enfants hors du domicile ou pour l'emploi d'un salarié à domicile (rémunéré, le cas échéant, par le CESU).

S'il n'est pas apparu utile au Déontologue que, compte tenu des besoins identifiés à l'Assemblée nationale, les frais de garde éligibles à l'AFM concernent l'ensemble des « *personnes à la charge* » des parlementaires, comme c'est le cas au Sénat, il a en revanche jugé bienvenu que les conditions d'éligibilité des frais de garde à l'AFM des sénateurs soient également appliquées aux frais de garde de jeunes enfants susceptibles d'être financés par l'AFM des députés.

La première de ces conditions est celle, utilement rappelée par la rédaction adoptée, que « *les frais de garde des enfants à la charge du député [soient] liés aux*

---

(1) Voir la page 138 dudit guide, consultable au lien suivant :

[https://www.senat.fr/fileadmin/Senateurs/Elections/2023/Guide\\_Deontologique\\_du\\_Senateur.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Senateurs/Elections/2023/Guide_Deontologique_du_Senateur.pdf)

*contraintes du travail parlementaire, notamment celles résultant du travail de nuit* ».

L'exigence de la justification d'un lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire s'applique plus généralement à l'ensemble des dépenses financées par l'AFM en application du premier alinéa du A de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV, qui prévoit que *« les frais de mandat doivent, pour chaque député, être en lien direct non seulement avec sa qualité mais aussi avec l'exercice de son mandat parlementaire et de son indissociable activité politique »*.

S'agissant de cette condition, le fait qu'il existait déjà des dispositifs d'aide à la garde d'enfants de moins de trois ans attestait de ce que les frais de garde d'enfants ont un lien, non pas tant avec l'exercice du mandat parlementaire lui-même, qu'avec les contraintes que celui-ci implique pour la vie privée (et notamment familiale) du député. En effet, si la nécessité d'engager ces frais ne résulte pas directement de l'élection à l'Assemblée nationale, mais de la situation personnelle du député, il est en revanche indéniable qu'elle est l'une des conséquences de l'impact que l'exercice du mandat parlementaire a sur cette situation personnelle, en termes de rythme de vie (travail le soir, la nuit et le week-end, souvent loin du domicile ; périodes de suspension des travaux ne correspondant pas toujours au calendrier des vacances scolaires ; etc.).

Comme les frais de garde imputables sur l'AFM des sénateurs, les frais de garde de jeunes enfants à la charge des députés ne devront pouvoir être financés par l'AFM que si :

– ces frais, qu'ils présentent un caractère ponctuel ou régulier, résultent directement des contraintes liées à l'exercice du mandat parlementaire, en particulier si elles sont imprévues (déplacements ou réunions en commission ou en séance publique le soir, la nuit ou le week-end ; réunions publiques en circonscription en soirée ou en fin de semaine, etc.) ;

– ces contraintes sont dûment justifiées par les députés imputant de tels frais sur leur AFM, notamment lorsqu'ils font l'objet d'un contrôle de l'utilisation faite de cette avance.

Dans le cadre d'un tel contrôle, la question se posera de la méthode d'appréciation de la contrainte liée à l'exercice du mandat parlementaire. Le Déontologue et son équipe devront s'assurer que les indications de contexte fournies par les députés concernés sont corroborées par divers éléments, tels que l'ordre du jour de la séance publique (« feuille verte ») et/ou par le calendrier des commissions. Peut-être seront-ils amenés dans ce cadre à demander aux députés de fournir des compléments d'information de nature à établir que leur mandat parlementaire les empêchait de garder les enfants dont ils ont la charge (affiches annonçant une réunion publique en leur présence à telle date, photographies du député prises lors d'une réunion publique en circonscription ou lors d'une manifestation/cérémonie à laquelle il participait, etc.).

En toute hypothèse, l'AFM ne pourra être utilisée que pour acquitter des frais de garde pendant des plages horaires atypiques (soirée, nuit, week-end...) pendant lesquelles l'exercice du mandat parlementaire a empêché les députés de garder eux-mêmes leurs jeunes enfants. Cette enveloppe d'argent public n'a pas vocation à financer des frais de garde à des horaires où des députés peuvent, comme toute personne ayant une activité professionnelle, faire garder leurs enfants au moyen de leurs deniers personnels, ou à des périodes où ils sont normalement disponibles pour garder leurs enfants (par exemple en journée lors de vacances scolaires, notamment d'été, correspondant aux périodes de suspension des travaux de l'Assemblée nationale).

Elle n'a pas non plus vocation à prendre en charge des frais de garde que des contraintes liées à la vie privée des députés ou leur vie professionnelle (s'ils ont conservé une activité professionnelle parallèlement à l'exercice de leur mandat) ont imposés.

En pareil cas, comme pour toutes les autres dépenses financées par l'AFM qui présentent « *un caractère mixte, relevant partiellement d'un usage privé ou professionnel et partiellement de l'exercice du mandat* », s'applique le principe général, posé par le cinquième alinéa du A de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV, selon lequel « *les députés déterminent la part de leurs dépenses se rattachant à l'exercice de leur mandat ou de leur activité politique* ».

Les députés placés dans cette situation devront alors procéder à une proratisation des frais de garde et être en mesure de justifier auprès du Déontologue la part de ces frais imputée sur l'AFM.

La deuxième condition d'éligibilité à l'AFM des frais de garde de jeunes enfants tient à l'absence de sollicitation d'avantages fiscaux.

Cette condition est satisfaite par le principe général, posé par le point b) du B de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du Bureau n° 12/XV, qui rend inéligible à l'AFM « *toute dépense déclarée au titre de l'impôt sur le revenu déduite du revenu imposable ou donnant lieu à crédit ou réduction d'impôt* ».

La troisième condition d'éligibilité à l'AFM des frais de garde de jeunes enfants résulte du principe général, posé par le quatrième alinéa du A de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV, selon lequel « *les frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale doivent avoir un caractère raisonnable* ».

Comme pour toutes les autres dépenses prises en charge par l'AFM, il reviendra au Déontologue d'apprécier le caractère raisonnable de ces frais en fixant, le cas échéant, un plafond au-delà duquel ils devront être financés au moyen des deniers personnels du député. Ce plafond devrait sans doute être fixé, non pas tant au regard du volume d'heures de garde financées par l'AFM sur une période d'une semaine ou d'un mois – car les contraintes de l'agenda politique et législatif peuvent imposer des séquences de travail particulièrement chargées et chronophages – qu'en fonction du coût horaire de la prestation de garde.

Pour ne pas être qualifiées de dépenses sans justificatif et soumises au plafond hebdomadaire de 150 € prévu par l'article 3 de l'arrêté n° 12/XV, les frais de garde imputés sur l'AFM devront, bien sûr, être assortis de justificatifs recevables, pertinents et probants. Autrement dit, les députés ayant financé de telles dépenses au moyen de leur AFM devront être en mesure de fournir des factures ou des bulletins de salaire (voire des avis de prélèvement) si les personnels chargés des prestations de garde sont rémunérés par le CESU – solution qui devrait sans doute être privilégiée autant que possible. De simples attestations, établies par exemple par des proches à qui des sommes prélevées sur l'AFM auraient été versées, ne seront pas regardées comme des justificatifs suffisants.

Cette exigence devrait contribuer à circonscrire le champ des personnes susceptibles d'être rémunérées, au moyen de l'AFM, pour garder les jeunes enfants de députés.

- iii. Le profil des personnes susceptibles d'être rémunérées, au moyen de l'AFM, pour garder un enfant dont un député a la charge

Le troisième alinéa du A de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV fixe le principe général selon lequel « *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* ».

Dans le souci de garantir le respect de cette règle, le Déontologue a estimé important de formuler des réserves d'interprétation afin de prévenir le risque qu'au travers des frais de garde de jeunes enfants, l'AFM ne soit utilisée pour financer des emplois familiaux susceptibles de contribuer à un enrichissement indu du député ou de ses proches.

À cet égard, il est vivement recommandé aux députés parents de jeunes enfants qui envisageraient d'imputer les frais de garde de ces derniers sur leur AFM d'éviter, autant que possible, de recourir aux services de leurs proches, au premier rang desquels les membres de leur cercle familial immédiat pour lesquels le I de l'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoit une interdiction d'emploi en tant que collaborateur parlementaire (à savoir le conjoint, partenaire ou concubin du député, ses parents ou ses enfants, ou les parents ou enfants de son conjoint, partenaire ou concubin).

Il est vrai qu'une telle restriction n'est pas imposée s'agissant d'autres personnels susceptibles d'être rémunérés par l'AFM en application du point 7.2 du C de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV, qu'il s'agisse des « *personnels chargés du ménage de la permanence et, le cas échéant, de la sécurité du député, de la conduite du véhicule qu'il utilise ou de toute aide nécessitée par son état* » ou « *des personnes non salariées, notamment [des] membres des professions libérales réglementées* » auxquelles les députés peuvent avoir recours « *pour des activités en lien direct avec l'exercice de leur mandat* » (avocats, experts-comptables, etc.).

Toutefois, outre le fait que, comme cela a déjà été indiqué, les frais de garde d'enfants ont un lien, non pas tant avec l'exercice du mandat parlementaire lui-même, qu'avec les contraintes que celui-ci implique pour la vie privée du député, les prestations qui sont susceptibles d'être prises en charge par l'AFM et qui sont ici en cause ont un caractère familial et domestique très marqué, de sorte qu'il pourrait être plus tentant d'en confier l'exécution à des proches.

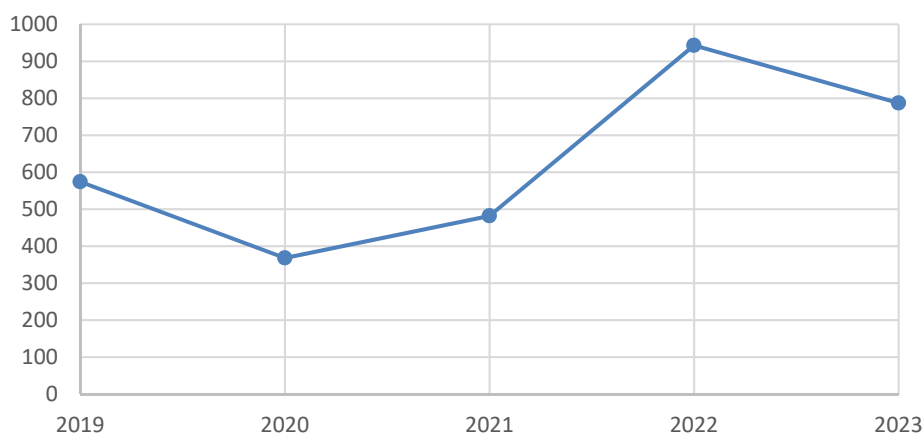
Telles sont les lignes directrices qui doivent guider l'interprétation des nouvelles dispositions de l'arrêté n° 12/XV rendant éligibles à l'AFM les frais de garde d'enfants dont un député a la charge.

S'agissant, du reste, de l'interprétation de cet arrêté, le Déontologue a eu, tout au long de l'année 2023, de très nombreuses occasions de l'étoffer.

## **B. LA CONSULTATION DU DÉONTOLOGUE SUR L'APPLICATION DE L'ARRÊTÉ RELATIF AUX FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS**

L'évolution du nombre de sollicitations concernant la réglementation applicable aux frais de mandat montre une tendance nettement croissante depuis 2019, même si le « pic » constaté en 2022, explicable par les nombreuses questions liées à la campagne électorale et au changement de législature ainsi que par l'arrivée de nouveaux députés, n'a pas été atteint en 2023.

Évolution de nombre de sollicitations concernant l'AFM entre 2019 et 2023



Parmi les questions posées au Déontologue, certaines sont très récurrentes.

Ainsi, il a encore été très régulièrement sollicité, en 2023, pour des questions portant sur des mouvements entre le compte sur lequel est versée l'AFM et le compte personnel. Dans la plupart des cas, il s'agissait soit de rembourser depuis le compte AFM vers le compte personnel une dépense réglée par erreur avec ce dernier, ou réciproquement, soit d'avancer au moyen du compte personnel des frais de mandat lorsque le compte AFM était insuffisamment provisionné.

Comme son prédécesseur, le Déontologue a rappelé que de tels mouvements devaient impérativement être évités, en application du principe de séparation des comptes. Le compte AFM doit, en principe, être le seul vecteur des dépenses financées par l'AFM. À l'inverse, les dépenses que le député souhaite financer par ses deniers personnels doivent être réglées avec un autre compte que le compte AFM.

Une tolérance est admise, en début de législature, pour faire face aux premières dépenses de mandat, en cas d'usage mixte d'un véhicule ou d'un bâtiment, ou encore pour rectifier une erreur d'utilisation des comptes. En revanche, lorsque leur compte AFM est insuffisamment provisionné pour faire face à certaines dépenses de mandat, le Déontologue recommande aux députés de solliciter une avance auprès de la Trésorerie de l'Assemblée nationale plutôt que d'avancer les frais avec leurs deniers personnels.

Le Déontologue a également été régulièrement interrogé sur la possibilité pour les députés de financer, au moyen de leur AFM, les frais liés à leur participation aux universités d'été de leur parti ou aux journées parlementaires de leur groupe.

Il a rappelé que, dans ces circonstances, les frais strictement liés au transport, à l'hébergement et aux repas pouvaient être financés par l'AFM. Si ces dépenses sont réglées au parti ou au groupe, elles doivent être assorties d'un justificatif fourni par ce dernier. En revanche, l'AFM ne peut pas financer des droits d'inscription ou d'entrée à l'événement, qui sont assimilables à des dépenses de financement d'un parti politique, prohibées par l'arrêté du Bureau n° 12/XV.

Au-delà de ces questions fréquentes, le Déontologue souhaite mettre l'accent sur quatre thématiques ayant particulièrement suscité des interrogations de la part des députés en 2023, à savoir : la permanence parlementaire (1), les questions liées aux associations (2) ainsi que les frais de communication (3) et d'expertise (4).

## **1. Les frais liés à la permanence parlementaire**

Le Déontologue a été saisi de nombreuses questions portant sur la permanence parlementaire.

### ***a. Questions relatives au bail relatif à la permanence parlementaire***

À une dizaine de reprises, il a été demandé au Déontologue de valider le projet de bail que le député envisageait de conclure pour établir sa permanence parlementaire.

Le Déontologue a rappelé qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur les clauses juridiques du bail et souligné que les députés pouvaient, à cette fin, se faire assister d'un professionnel (avocat, par exemple), la dépense de rémunération de ce dernier étant alors éligible à l'AFM. Le point C – 7.2 de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV prévoit en effet explicitement l'éligibilité du « *recours*

*par les députés à des personnes non salariées, notamment aux membres des professions libérales réglementées, pour des activités en lien direct avec l'exercice de leur mandat (frais d'examen des baux conclus dans le cadre de leur mandat...) ».*

En revanche, il s'est attaché à conseiller les députés sur les clauses susceptibles d'avoir un impact sur l'utilisation de leur AFM, en particulier les conditions de résiliation anticipée du bail. À cet égard, il a rappelé les recommandations formulées par les services de la Questure, qui préconisent notamment la conclusion d'un bail civil de droit commun – les baux commerciaux, professionnels ou d'habitation n'étant pas adaptés – pour la durée du mandat parlementaire et comportant une faculté de résiliation anticipée avec un préavis aussi court que possible.

Dans certains cas, il a également pu appeler l'attention des députés sur les charges et travaux mis à leur charge par le bail, le bail civil donnant une grande liberté aux parties en la matière, et sur le risque que les dépenses engendrées ne satisfassent pas à l'exigence du caractère raisonnable des frais de mandat, posée par le point A de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017.

### ***b. Questions relatives aux travaux entrepris dans la permanence parlementaire***

Le Déontologue a par ailleurs été interrogé à une quinzaine de reprises sur les travaux que des députés souhaitaient faire réaliser dans leur permanence.

Sur le fondement du point C – 1.2 de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV, qui rend éligibles à l'AFM les « *dépenses de travaux relevant du locataire* », les « *aménagements nécessités par des mesures de sécurité ou les travaux d'adaptation nécessités par la destination du local et les frais consécutifs de remise en état mis à la charge du député occupant en application du contrat de location* » ainsi que les « *aménagements incombant au propriétaire mais que celui-ci refuse de payer notamment en matière d'accessibilité des locaux* », il a tout d'abord invité les députés qui l'interrogeaient à se référer à leur bail afin de s'assurer que les travaux envisagés y étaient mis à leur charge ou, en l'absence de clause spécifique dans le bail, aux dispositions de droit commun (liste de réparations ayant le caractère de charges locatives fixée par décret <sup>(1)</sup>).

Dans l'hypothèse où les travaux relevaient du propriétaire, le Déontologue a précisé qu'ils ne pouvaient être pris en charge par l'AFM que si le propriétaire, préalablement consulté, refusait de les payer. Il a également souligné le fait que ces travaux ne pouvaient alors constituer que de simples aménagements, en aucun cas des transformations. Ainsi par exemple, il n'a pas estimé éligible à l'AFM la prise en charge au moyen de l'AFM du percement d'une fenêtre.

---

(1) Décret n° 87-712 du 26 août 1987 pris en application de l'article 7 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière et relatif aux réparations locatives.



Enfin, s'agissant du montant des dépenses, il a pu, lorsque le devis qui lui était présenté était important, recommander au député de faire établir plusieurs estimations. Il a également précisé que le caractère raisonnable des dépenses de travaux pouvait s'apprécier sur plusieurs années et qu'il appartenait aux députés d'en tenir compte s'ils avaient déjà réalisé des travaux précédemment ou en envisageaient d'autres à l'avenir.

Par ailleurs, le Déontologue a été consulté par un député propriétaire de sa permanence qui souhaitait faire changer la chaudière et s'interrogeait sur l'éligibilité de la dépense. Il lui a indiqué que, pour les députés propriétaires de leur permanence, seuls les travaux incombant normalement au locataire pouvaient être pris en charge par l'AFM, ce qui n'est pas le cas d'un changement de chaudière.

*c. Questions relatives au partage des locaux accueillant la permanence parlementaire*

Le Déontologue a été régulièrement amené à se prononcer sur le partage de la permanence ou sa mise à disposition ponctuelle à des tiers.

- En premier lieu, il a été interrogé par plusieurs députés sur la possibilité de partager leur permanence avec leur parti politique.

Comme son prédécesseur, il a souligné qu'une colocation avec le parti nécessitait une vigilance toute particulière afin d'écartier tout risque que l'AFM ne bénéficie d'une manière ou d'une autre au parti, ce qui constituerait une forme de financement indirect, prohibé par le point B de l'article premier de l'arrêté du Bureau relatif aux frais de mandat des députés.

Ainsi, il a préconisé l'établissement de deux baux distincts et la souscription d'abonnements (téléphone, électricité, internet...) séparés, afin que les paiements réalisés par le député au moyen de son AFM soient effectués directement auprès des créanciers et non du parti.

Dans l'hypothèse où le député serait néanmoins amené à rembourser le parti de dépenses engagées par ce dernier pour des biens ou prestations partagées, le Déontologue a estimé indispensable que le parti établisse une facture en bonne et due forme, que le montant facturé ne soit pas supérieur au prix usuellement pratiqué pour un bien ou une prestation similaire et que le parti fournisse la facture dont il s'est lui-même acquitté, permettant d'établir que la somme demandée au député correspond exactement au coût réel.

Le Déontologue a par ailleurs rappelé que l'ensemble des facilités matérielles mises à la disposition du député, par le biais de la dotation matérielle du député (DMD) ou par l'AFM, devait être à l'usage exclusif du député et ne pas bénéficier au parti partageant sa permanence.

De la même manière, il a souligné que les collaborateurs du député travaillant dans la permanence devaient, sur leur temps de travail, exercer leurs

fonctions au bénéfice de leur employeur exclusivement et en aucune manière pour le compte du parti.

- Un député a demandé au Déontologue s'il lui était possible de mettre ponctuellement sa permanence à disposition d'une association ou d'un groupement politique à un tarif faible, voire symbolique.

Le Déontologue a fortement déconseillé une telle pratique dans la mesure où la permanence parlementaire, financée au moyen de l'AFM, ne peut être utilisée que dans le cadre de l'exercice du mandat parlementaire et de son indissociable activité politique, en application du principe général posé au point A de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV, selon lequel « *les frais de mandat doivent, pour chaque député, être en lien direct non seulement avec sa qualité mais aussi avec l'exercice de son mandat parlementaire et de son indissociable activité politique* ».

Il a en outre estimé que la mise à disposition gracieuse d'une permanence au profit de certaines associations ou groupements politiques pourrait être assimilée à une forme de don indirect, ce que ne permet pas l'arrêté du Bureau.

Il a enfin considéré qu'une telle facilité pourrait être susceptible de contrevenir au second alinéa de l'article 5 du code de déontologie des députés, qui dispose que les députés « *s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* ».

De manière plus générale, il a rappelé que la permanence, 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.

Sur les mêmes fondements, le Déontologue a estimé que l'organisation d'une réunion dans les locaux de la permanence d'un député, en présence de plusieurs militants de son parti, ne serait possible que si le député y prenait lui-même part, le lien avec son mandat parlementaire et l'indissociable activité politique qui lui est attachée étant alors établi ; en revanche, la mise à disposition de la permanence pour une réunion du parti à laquelle le député n'assisterait pas pourrait être assimilable à une aide indirecte accordée à ce parti.

## **2. Les questions liées aux associations**

### ***a. L'appréciation du lien direct avec le mandat parlementaire des cotisations d'adhésion à des associations***

Dans sa rédaction antérieure, le point C – 6.2 de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV rendait éligible à l'AFM, au titre des frais de représentation, les « *cotisations d'adhésion à des associations à caractère parlementaire ou dans lesquelles est prévue une représentation spécifique d'élus* ».

Cette règle était proche de celle en vigueur au Sénat, dont le guide de déontologie précise que « *l'AFM peut financer les cotisations à certaines associations, c'est-à-dire les associations :*

- *qui assurent parmi leurs membres une représentation spécifique des élus ;*
- *ou qui présentent un caractère parlementaire. Ce dernier se déduit de l'objet social de l'association, du caractère restreint de ses membres (parlementaires ou anciens parlementaires) ou encore de sa domiciliation dans une enceinte parlementaire »* <sup>(1)</sup>.

Dans son rapport public de 2021, le précédent déontologue estimait que cette disposition était trop restrictive ; il jugeait notamment « *légitime qu'un député puisse prendre en charge au moyen de son AFM les cotisations d'adhésion à des associations locales auxquelles il n'adhère qu'à raison de l'exercice de son mandat parlementaire »* <sup>(2)</sup>.

Le Bureau de l'Assemblée nationale n'a cependant pas retenu cette solution et a préféré, lors de sa réunion du 18 janvier 2023, 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). Par conséquent, le Bureau a rendu éligible à l'AFM 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 »*.

Il revient donc désormais au Déontologue de se prononcer sur l'éligibilité d'une cotisation sur la seule base du lien direct avec le mandat parlementaire ou son activité politique, appréciation qui peut s'avérer délicate, hormis les cas où le caractère personnel de l'adhésion est évident.

Dans ce cadre, il a confirmé l'éligibilité à l'AFM de la cotisation à des associations d'élus, telles que l'« Association nationale des élus de la vigne et du vin » ou l'« Association nationale des élus du littoral ». Il a également jugé éligible, notamment, la cotisation d'adhésion à l'« Association parlementaire contre le wokisme », à une association locale de sauvegarde du patrimoine ou encore à l'Institut Georges Pompidou.

Le Déontologue a en revanche estimé inéligibles des cotisations d'adhésion à l'association sportive et culturelle de l'Assemblée nationale (« SCAN ») ou encore à des associations d'anciens élèves d'établissements d'enseignement scolaire ou supérieur où des députés ont étudié, en raison du caractère personnel de telles adhésions.

---

(1) Voir la page 155 dudit guide, consultable au lien suivant :

[https://www.senat.fr/fileadmin/Senateurs/Elections/2023/Guide\\_Deontologique\\_du\\_Senateur.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Senateurs/Elections/2023/Guide_Deontologique_du_Senateur.pdf)

(2) Ch. Pallez, La dixième année de la déontologie à l'Assemblée nationale, *Rapport public annuel remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale le 21 février 2022*, p. 59.

Par ailleurs, saisi de deux demandes concernant la cotisation d'adhésion à l'association « Les Amis de la gendarmerie », il n'en a pas admis l'éligibilité à l'AFM, en raison des missions de l'association, qui incluent notamment le soutien à la gendarmerie dans ses actions, par exemple à travers l'achat d'équipements informatiques, ou encore, à titre exceptionnel, des dépenses au titre de la solidarité au profit des personnels de la gendarmerie et de leur famille. Le Déontologue a estimé que ni le financement, y compris indirect, de services de l'État, ni les dons, y compris indirects, à des agents de ces services et/ou à leurs proches ne pouvaient être considérés comme en lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire.

### ***b. Le cas des associations d'amis des députés***

Le Déontologue a eu l'occasion de répondre à diverses questions relatives aux associations d'amis du député.

Ces associations visent à soutenir l'action d'un député, en particulier au niveau local, mais certaines ont également un objet plus large – par exemple, verser des dons à des œuvres caritatives ou à des associations reconnues d'utilité publique. Elles ne sont soumises à aucun recensement ni aucune obligation déclarative spécifiques. Certaines sont déclarées en tant que partis politiques auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), d'autres non.

Ainsi, compte tenu du caractère hétérogène de ces associations, les interrogations les concernant doivent être appréciées au cas par cas.

En particulier, le Déontologue, questionné sur l'éligibilité à l'AFM des cotisations d'adhésion à de telles associations, a apporté :

– une réponse négative lorsque l'association procédait à des dons à des œuvres caritatives ou à des associations reconnues d'utilité publique, estimant que la cotisation constituerait alors une forme de don indirect à des associations, prohibé par l'arrêté du Bureau n° 12/XV ;

– une réponse positive en l'absence de tels dons.

Il a précisé que, dans tous les cas, les cotisations d'adhésion étaient inéligibles pour les associations enregistrées en tant que partis politiques auprès de la CNCCFP, le point B de l'article premier de l'arrêté du Bureau interdisant « *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* », en application de la législation relative au financement de la vie politique et des campagnes électorales.

Par ailleurs, interrogé par un député sur la possibilité d'être membre d'honneur de l'association créée en soutien à son action, le Déontologue a indiqué que rien ne s'y opposait, la seule limite à la liberté d'association des députés étant posée par l'article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui interdit à tout

député « *d'adhérer à une association ou à un groupement de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels ou de souscrire à l'égard de ceux-ci des engagements concernant sa propre activité parlementaire, lorsque cette adhésion ou ces engagements impliquent l'acceptation d'un mandat impératif* ».

Enfin, le Déontologue a estimé possible la prise en charge de frais de mandat par une association des amis du député, en précisant toutefois qu'une telle prise en charge constituait pour le député un avantage matériel devant donner lieu à déclaration par l'intéressé.

### ***c. La question des dons et cadeaux aux associations***

Le Déontologue a été saisi à de nombreuses reprises de la possibilité pour un député de faire des dons ou cadeaux à des associations.

Il a rappelé qu'aucune disposition de l'arrêté du Bureau n° 12/XV ne permettait à un député de faire des dons ou cadeaux à des associations, ni d'ailleurs à quelque bénéficiaire que ce soit, l'AFM n'ayant pas vocation à se substituer à la réserve parlementaire, supprimée par l'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, hormis dans deux cas particuliers, prévus au point C – 6.2 de l'article premier de l'arrêté du Bureau :

– la participation financière à une manifestation ou cérémonie, à condition que le député y soit physiquement présent ou représenté ;

– l'achat d'un cadeau, d'une médaille, d'un insigne ou d'un accessoire à l'occasion d'un événement directement lié au mandat du député.

Saisi de demandes relatives à des dons ou cadeaux à des associations, le Déontologue s'est donc attaché à s'assurer qu'elles s'inscrivaient dans ce cadre.

Il a ainsi, à plusieurs reprises, indiqué à des députés souhaitant offrir des lots pour des tombolas à visée caritative organisées par des associations qu'une telle dépense était éligible à l'AFM sous réserve que le député soit présent ou représenté, en tant que tel, lors de l'événement, ce qui était de nature à établir une présomption de lien avec le mandat, et que la dépense revête un caractère raisonnable. Il en a été ainsi, par exemple, pour un député souhaitant acheter un lot pour un loto destiné à sauver une boulangerie de sa circonscription. Il a également donné un avis favorable à l'achat de boîtes de chocolats remises à des enfants à l'occasion d'une action de Noël organisée par une association, en présence du député, ou encore à la participation financière d'un député à la confection de maillots de sports qu'il projetait de remettre à une équipe à l'occasion d'une cérémonie.

Il a, en revanche, émis un avis défavorable à l'achat de billets d'entrée pour un parc d'attractions et pour des spectacles destinés à des jeunes engagés dans la circonscription du député, considérant que ce cadeau ne s'inscrivait pas dans le contexte d'un événement particulier en lien avec le mandat, ainsi qu'à un don au

bénéfice de deux jeunes participants à un rallye automobile, constitués pour l'occasion en association.

### 3. Les frais de communication

Le Déontologue a été saisi de nombreuses questions portant sur les dépenses de communication, dont certaines, totalement inédites, traduisent les évolutions tant sociétales que techniques des outils de communication.

- Plusieurs députés l'ont interrogé quant à la possibilité de financer au moyen de leur AFM des abonnements type *Twitter Blue* (devenu *X-Premium*) pour leur compte de député.

Il a indiqué qu'un tel abonnement, ayant notamment pour effet d'accroître la visibilité d'un compte et la portée des messages diffusés par celui-ci, constituait une dépense de communication éligible à l'AFM, dès lors que le compte était bien consacré au mandat parlementaire du député.

Il a néanmoins rappelé la position de la CNCCFP, qui, dans son guide du candidat et du mandataire, précise que « *toutes les formes de publicité à des fins de propagande électorale sur les réseaux sociaux sont interdites pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise* »<sup>(1)</sup>. Cette interdiction concerne notamment les diverses solutions de sponsoring payantes proposées par les réseaux sociaux permettant d'accroître la visibilité des comptes et de leurs contenus, parmi lesquelles l'abonnement *Twitter Blue*, qui « *est une nouvelle modalité de sponsoring publicitaire proposée par ce réseau social* »<sup>(2)</sup>.

Le Déontologue a donc invité les députés qui l'interrogeaient à tenir compte de cette interdiction en période de campagne électorale.

- À la suite de catastrophes naturelles, plusieurs députés ont demandé au Déontologue s'il leur était possible de relayer, sur leurs réseaux sociaux, des appels aux dons en insérant des liens vers des cagnottes en ligne.

Tout en comprenant le souhait des députés d'apporter leur soutien à des actions humanitaires, le Déontologue a considéré qu'en utilisant leurs comptes de député pour appeler à utiliser des cagnottes en ligne, dont certaines prélèvent des commissions et ont un objet commercial, les intéressés feraient la promotion d'une entreprise, en méconnaissance de l'article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui « *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*

---

(1) CNCCFP, Guide du candidat et du mandataire, édition 2024, p. 92. Voir le lien suivant : [https://www.cnccfp.fr/wp-content/uploads/2023/11/cnccfp-guide\\_du\\_candidat\\_et\\_du\\_mandataire-edition\\_2024-3.pdf](https://www.cnccfp.fr/wp-content/uploads/2023/11/cnccfp-guide_du_candidat_et_du_mandataire-edition_2024-3.pdf)

(2) Ibidem, p. 93.

*libérales ou autres et, d'une façon générale, d'user de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat ».*

Il a également considéré que la difficulté, pour un député soutenant de telles cagnottes, de contrôler la destination réelle des sommes versées posait un problème dès lors que l'intéressé agissait en sa qualité de parlementaire.

- Plusieurs députés ont sollicité le Déontologue sur la possibilité de financer avec leur AFM un abonnement à un service d'intelligence artificielle conversationnelle.

Le Déontologue a estimé qu'une telle dépense entrait dans la catégorie des frais de communication éligibles à l'AFM.

Il a néanmoins appelé les députés à la prudence, en raison des enjeux liés à l'utilisation des données personnelles et aux interrogations alors soulevées par différents régulateurs européens dans ce domaine. Il a ainsi invité les intéressés à s'informer auprès du délégué à la protection des données de l'Assemblée nationale pour mesurer les risques et enjeux liés l'usage d'un tel outil.

- Un député a indiqué au Déontologue avoir involontairement perçu de X (ex-Twitter), sur son compte personnel, des sommes correspondant au partage des revenus publicitaires engendrés par ses publications sur son compte de député. Il s'interrogeait sur la conduite à tenir.

Le Déontologue a vivement conseillé à l'intéressé de désactiver la fonctionnalité de partage des revenus publicitaires, qui pose un problème déontologique dans la mesure où elle revient à monétiser la qualité de député.

Il a par ailleurs souligné qu'un député ne pouvait pas percevoir de revenus tirés d'une activité financée par l'AFM. Ainsi, il a suggéré au député concerné, dans l'hypothèse où son abonnement *X-Premium* aurait été pris en charge par l'AFM, de reverser les sommes perçues à la Trésorière de l'Assemblée nationale, déduction faite du supplément d'impôt sur le revenu qu'elles auront engendré.

- Le Déontologue a également été saisi du cas d'un député qui proposait, sur les réseaux sociaux, des visites de l'Assemblée nationale moyennant le versement d'une somme d'argent au titre d'une participation aux frais de transport.

Le Déontologue s'est enquis auprès du député concerné des conditions de détermination de cette participation.

Le député lui ayant démontré, documents à l'appui, que les sommes d'argent demandées correspondaient strictement à la refacturation, auprès des visiteurs, du coût réel des frais de transport engagés pour organiser les visites, sans qu'il ne réalise la moindre marge à son profit, le Déontologue a estimé qu'aucun enrichissement personnel ne résultait, pour ledit député, de la diffusion, sur les réseaux sociaux, d'annonces proposant des visites du Palais-Bourbon.

- Le Déontologue a été interrogé par un député sur la possibilité de recourir à un prestataire pour l'accompagner dans la modification de sa page Wikipédia.

Il a déconseillé à l'intéressé d'imputer une telle dépense sur son AFM. En effet, l'arrêté du Bureau n° 12/XV pose le principe général selon lequel « *les frais de mandat doivent, pour chaque député, être en lien direct non seulement avec sa qualité mais aussi avec l'exercice de son mandat parlementaire et de son indissociable activité politique* ». L'AFM ne saurait dès lors financer des prestations qui pourraient être susceptibles d'avoir partiellement trait aux autres activités professionnelles ou aux autres mandats du député.

Il a par ailleurs invité le député à la vigilance s'agissant de la modification de sa propre page Wikipédia. En effet, cette encyclopédie en ligne recommande vivement à ses utilisateurs de ne pas rédiger de page autobiographique, afin de ne pas se placer en situation de conflit d'intérêts, ou, à défaut, d'indiquer leurs intérêts sur la page de discussion de l'article en question et de proposer leurs modifications sans les effectuer eux-mêmes, afin que d'autres contributeurs puissent juger de leur pertinence. Par ailleurs, il est d'usage de déclarer le recours à une prestation rémunérée pour la rédaction d'une page Wikipédia.

Il a enfin souligné les risques d'autopromotion et d'atteinte aux objectifs de neutralité poursuivis par Wikipédia.

- Le Déontologue a été consulté à plusieurs reprises sur l'utilisation de logos, celui de l'Assemblée nationale, du député ou encore d'un parti politique.

Un député l'a ainsi interrogé sur la possibilité de faire figurer le logo de l'Assemblée nationale sur une affiche destinée à être diffusée dans sa circonscription.

Le Déontologue lui a rappelé les termes de l'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau (IGB), qui dispose que « *l'utilisation du logo de l'Assemblée nationale est réservée aux députés pour leurs activités ayant un lien direct avec l'exercice de leur mandat ainsi qu'aux services et organes de l'Assemblée nationale* ».

Cette disposition permet aux députés d'utiliser le logo de l'Assemblée nationale sur des affiches réalisées dans le cadre de leurs activités parlementaires et destinées à l'affichage public dans leur circonscription. Il appartient aux intéressés de veiller à ce que le logo ne soit pas utilisé pour des activités commerciales, utilisation proscrite par l'IGB.

Le Déontologue a également eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises, lorsqu'il était interrogé sur des événements organisés par des représentants d'intérêts, qu'il est interdit à ces derniers « *d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale et d'utiliser l'adjectif " parlementaire " pour qualifier des événements qu'ils organisent ou des structures qu'ils créent* », ainsi que le prévoit le paragraphe 7 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts.



- Deux députés ont demandé au Déontologue s'ils pouvaient faire apposer leur logo ou celui de l'Assemblée nationale sur des maillots d'équipes sportives de leur circonscription.

Le Déontologue a exclu une telle utilisation du logo de l'Assemblée nationale, dénuée de lien direct avec l'exercice du mandat et donc contraire aux termes de l'article 32 *bis* de l'IGB.

Il a également estimé que l'apposition sur un maillot sportif du logo d'un député, dès lors que ce logo comportait la mention de sa qualité de parlementaire, était de nature à contrevenir à l'article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale. Il a par ailleurs considéré que la proximité, sur un maillot, du nom et de la qualité du député avec celui d'autres entreprises sponsors pouvait poser problème au regard du même article.

- Enfin, plusieurs députés ont souhaité savoir s'ils pouvaient faire figurer le logo du parti politique auquel ils appartiennent sur des documents de communication parlementaire, tels que affiches ou tracts, financés par les moyens de l'Assemblée nationale.

Le Déontologue a estimé que le logo du parti auquel un député appartient participait de « *l'indissociable activité politique* » qui accompagne son mandat parlementaire et qu'il n'existait donc pas d'obstacle déontologique à ce qu'il l'utilise sur des documents de communication financés avec les moyens de l'Assemblée nationale, dès lors que cette communication s'inscrivait bien dans le cadre de son mandat parlementaire et non de l'activité du parti.

#### **4. Les frais d'expertise**

Le point C – 7.2 de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV rend éligible à l'AFM « *le recours par les députés à des personnes non salariées, notamment aux membres des professions libérales réglementées, pour des activités en lien direct avec l'exercice de leur mandat (frais d'examen des baux conclus dans le cadre de leur mandat, études de marché pour limiter le montant de leurs frais de mandat, recours à un avocat en cas de contentieux à l'exclusion des contentieux électoraux et du contentieux portant sur l'attestation fiscale de conformité, et à l'exclusion de toute assistance à l'établissement de la déclaration de patrimoine...)* ».

Le Déontologue est régulièrement consulté sur la possibilité de recourir à des prestations très diverses (« plume », expertises scientifiques, accompagnement juridique...) et le caractère non exhaustif du point C – 7.2 précité lui donne dans ce domaine une certaine marge d'appréciation.

- Les demandes les plus fréquentes concernent l'éligibilité des frais d'avocat. Le Déontologue en a reçu une vingtaine en 2023.

Le Déontologue a eu plusieurs fois l'occasion de rappeler qu'aux termes du point A de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, les frais de mandat devaient, pour chaque député, « *être en lien direct non seulement avec sa qualité mais aussi avec l'exercice de son mandat parlementaire et de son indissociable activité politique* ».

Ainsi, saisi de plusieurs demandes concernant le recours à un avocat dans le cadre de plaintes pour diffamation ou pour dénonciation calomnieuse déposées par des députés, le Déontologue a émis un avis favorable à l'utilisation de l'AFM lorsque les faits allégués et contestés par le député étaient directement rattachables à l'exercice de son mandat (comme dans le cas d'un député qui ferait l'objet d'une dénonciation anonyme l'accusant de détournement de fonds publics en lien avec l'emploi de ses collaborateurs) mais pas lorsqu'ils relevaient strictement de sa vie privée, quand bien même le député arguait qu'il n'aurait pas fait l'objet d'un article ou de publications sur les réseaux sociaux s'il n'était pas exposé par son mandat parlementaire.

De manière plus marginale, le Déontologue a pu être amené à recommander une prise en charge partielle des frais d'avocat au moyen de l'AFM, lorsque les faits allégués relevaient pour partie de l'exercice du mandat parlementaire et pour partie de la vie privée. Il en a ainsi été par exemple d'un député visé par une campagne sur les réseaux sociaux l'accusant de manquement à ses obligations déclaratives tout en émettant des allégations sur sa vie privée et celle de son conjoint.

Par ailleurs, le Déontologue a été consulté sur la possibilité pour un député de prendre en charge des frais d'avocat dans le cadre de recours dont il ne serait pas à l'initiative, par exemple contre des décisions de l'État ou contre des campagnes publicitaires considérées comme dénigrantes par une profession.

Il a estimé, comme son prédécesseur, que les termes du point C – 7.2 précité (« *le recours **par les députés** (...)* ») imposaient que le député soit lui-même le client de l'avocat et n'intervienne pas comme simple financeur au bénéfice d'un tiers.

S'agissant plus particulièrement des recours dirigés contre l'État, dans l'hypothèse où un député souhaiterait les former lui-même, il a rappelé que le juge administratif n'a, à ce jour, pas reconnu aux parlementaires d'intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir du seul fait de leur qualité d'élu et qu'en l'absence d'intérêt à agir des requérants, leurs recours sont considérés comme irrecevables et leurs argumentations ne sont pas examinées.

Il a néanmoins estimé que rien ne s'opposait à ce qu'un député forme, en finançant les frais d'avocat avec son AFM, un tel recours, sous réserve du lien direct avec l'exercice de son mandat et du caractère raisonnable de la dépense, tout en soulignant que si, saisi d'un tel recours, le juge administratif devait l'estimer abusif et infliger en conséquence une amende au requérant, sur le fondement de l'article

R. 741-12 du code de justice administrative, celle-ci ne serait pas éligible à l'AFM. Le point B de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 12/XV prohibe en effet la prise en charge, avec l'AFM, des « *amendes, sanctions administratives, pénalités ou redevances dues en raison d'un comportement fautif du député* ».

Enfin, le Déontologue a eu l'occasion de rappeler que les députés pouvaient prendre en charge au moyen de leur AFM les frais d'avocat dans des litiges les opposant à leurs collaborateurs, à condition que ces litiges soient en lien direct avec l'exercice de leur mandat, par exemple qu'ils s'inscrivent dans le cadre de l'exécution du contrat de travail et ne soient pas strictement personnels.

- Le Déontologue a par ailleurs été saisi de demandes de députés souhaitant utiliser leur AFM pour faire réaliser des analyses techniques et scientifiques, telles que la mesure de la qualité de l'eau dans leur circonscription ou la présence de polluants dans les cheveux d'un échantillon de personnes.

Il a estimé qu'une telle dépense pouvait, dans la limite de son caractère raisonnable, être financée au moyen de l'AFM sur le fondement du point C – 7.2 de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV sous réserve que l'analyse soit en lien direct avec l'exercice du mandat, par exemple si elle s'inscrivait dans le cadre d'une initiative législative portée par le député.



## **DEUXIÈME PARTIE : LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS**

Si le nombre de consultations du Déontologue en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts <sup>(1)</sup> a, l'an passé, été moins important qu'en 2022, il n'en demeure pas moins près de quatre fois supérieur à celui enregistré en 2021, ce qui témoigne de ce que le « réflexe déontologique » est de plus en plus ancré chez les députés, y compris et en particulier chez ceux dont c'est le premier mandat (II).

Le même réflexe gagnerait peut-être à se développer chez certains représentants d'intérêts, l'un d'entre eux ayant l'an dernier – et de manière jusqu'ici inédite – fait l'objet d'une sanction pour manquement au code de conduite applicable à ces professionnels (I).

### **I. LE CONTRÔLE DU RESPECT DU CODE DE CONDUITE APPLICABLE AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS : SANCTIONS ET PROPOSITIONS D'ÉVOLUTION**

L'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale confie au Déontologue le soin de s'assurer « *du respect du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, établi par le Bureau. Il peut, à cet effet, être saisi par un député, un collaborateur du Président, un collaborateur d'un député ou d'un groupe parlementaire ainsi que par un agent fonctionnaire ou contractuel des services de l'Assemblée nationale. Il peut se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de cette mission* ».

Le deuxième alinéa de cet article ajoute que « *lorsque le déontologue constate un manquement au code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, il saisit le Président. Ce dernier peut adresser au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, qui peut être rendue publique, tendant au respect des obligations auxquelles il est assujéti, après l'avoir mis en état de présenter ses observations* ».

En 2023, l'organe chargé de la déontologie parlementaire à l'Assemblée nationale a été amené, pour la première fois, à mettre en œuvre ces dispositions (A). Au-delà du premier constat d'un manquement au code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, le Déontologue propose une évolution de ce code (B).

---

(1) Le premier alinéa de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que « 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 ».

## **A. LA PREMIÈRE SANCTION D'UN MANQUEMENT AU CODE DE CONDUITE APPLICABLE AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS**

L'année 2023 a marqué la première occurrence d'une sanction infligée à un représentant d'intérêts pour manquement au code de conduite applicable à ces acteurs. C'est à l'occasion d'une saisine du Déontologue au sujet des agissements du représentant d'intérêts Phyteis qu'a été mise en œuvre la procédure prévue à l'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale.

### **1. La saisine du Déontologue, par un député, relative aux agissements de Phyteis**

Le Déontologue a été saisi, le 20 février 2023, par un député d'un signalement relatif à un possible manquement, de la part de l'organisation professionnelle Phyteis – alors appelée Union des industries de la protection des plantes (UIPP) –, représentant d'intérêts enregistré au répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), à ses obligations déontologiques résultant de l'article 9 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, lors de l'examen du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), en 2019.

Cet article 9 énonce que les informations apportées aux députés par les représentants d'intérêts « *ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à induire les députés en erreur* ».

Or le signalement portait sur l'information, que Phyteis aurait transmise à un ou plusieurs députés, selon laquelle 2 700 emplois auraient été menacés par l'interdiction, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, de produire, de stocker et de faire circuler en France des produits phytosanitaires contenant des substances interdites dans l'Union européenne. Cette interdiction résulte du dernier alinéa du I de l'article 83 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi EGALIM ». Il convient de préciser que l'article 18 du projet de loi PACTE tel qu'adopté définitivement, qui visait à revenir sur cette interdiction, a finalement été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019, au motif qu'il constituait un cavalier législatif.

Le Déontologue a en outre reçu, le 21 février 2023, un courrier portant sur les mêmes faits de la part de quatre associations qui se sont par ailleurs également adressées à la HATVP ainsi qu'au Comité de déontologie parlementaire du Sénat. Le Déontologue rappelle cependant que les associations ne font pas partie des personnes susceptibles de le saisir sur le fondement du premier alinéa de l'article 80-5 du Règlement.

## 2. La procédure d'examen par le Déontologue

Le Déontologue a engagé des investigations visant à clarifier la situation qui était portée à sa connaissance, afin que l'organisation professionnelle Phyteis puisse s'exprimer, dans le respect du principe du contradictoire.

Ces investigations étaient fondées sur l'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale dont le premier alinéa donne au Déontologue la possibilité de « *se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de [sa] mission* » de contrôle du respect du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts dans le cadre de leurs relations avec les députés.

Ce droit de communication est également consacré par l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Le Déontologue a dès lors adressé un questionnaire à Phyteis, qui y a répondu. Le Déontologue a en outre pris attache avec plusieurs députés et anciens députés susceptibles d'avoir été contactés par Phyteis lors de l'examen du projet de loi PACTE, ainsi qu'avec un cabinet de conseil ayant été sollicité par Phyteis afin de conduire des activités de représentation d'intérêts en mars 2019.

Après avoir recueilli les observations de Phyteis, le Déontologue a estimé que cette organisation avait manqué de prudence et de rigueur dans ses contacts avec les députés. Il a constaté que Phyteis n'avait pas été en mesure d'expliquer de manière objective et chiffrée la méthodologie utilisée pour calculer l'estimation d'emplois menacés et n'avait pas jugé nécessaire d'informer les députés sur les hypothèses et les incertitudes entourant cette évaluation, ni sur les facteurs susceptibles de conduire à la modifier. Il a en outre considéré que cette communication était de nature, par son caractère catégorique, à susciter chez les députés contactés, la crainte que la suppression de la quasi-totalité des emplois de la filière concernée soit imminente, à rebours des incidences sur l'emploi effectivement constatées dans ce secteur.

Conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 80-5 du Règlement, le Déontologue a adressé un courrier à la Présidente de l'Assemblée nationale, dans lequel il constatait un manquement au code de conduite applicable aux représentants d'intérêts de la part de Phyteis.

Il a en effet estimé que la communication directe et indirecte des chiffres en question par Phyteis révélait un manque de prudence et de rigueur de nature à induire, *in fine*, en erreur des députés qui avaient pu raisonnablement croire à la gravité d'une menace imminente pesant sur l'emploi dans la filière phytopharmaceutique française du fait du maintien de cette interdiction : il a dès lors considéré que ces agissements traduisaient le non-respect, par Phyteis, de son obligation d'agir avec probité, prévue par l'article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ainsi qu'au code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, qui dispose que les informations

fournies par les représentants d'intérêts « *ne doivent pas comporter d'éléments volontairement inexacts destinés à induire les députés en erreur* ».

En avril 2023, la Présidente de l'Assemblée nationale a invité l'organisation professionnelle en question à lui présenter de nouvelles observations, qui n'ont pas compris d'éléments supplémentaires susceptibles de remettre en cause le constat de manquement établi par le Déontologue.

En application des dispositions de l'article 80-5, alinéa 2, du Règlement de l'Assemblée nationale, le Déontologue a proposé à la Présidente de mettre en demeure Phyteis de respecter à l'avenir les obligations déontologiques auxquelles les représentants d'intérêts sont assujettis à l'Assemblée nationale, ainsi que de rendre cette mise en demeure publique.

### **3. La mise en demeure de Phyteis par la Présidente de l'Assemblée nationale**

La Présidente de l'Assemblée nationale a ainsi adressé, le 30 juin 2023, une mise en demeure à Phyteis. Cette mise en demeure a été publiée sur le site de l'Assemblée nationale et accompagnée d'un communiqué de presse.

La mise en œuvre de ces dispositions, résultant de l'instruction, par le Déontologue, d'un signalement relatif au manquement d'un représentant d'intérêts à ses obligations déontologiques, est inédite à l'Assemblée nationale, et constitue ainsi un précédent important s'agissant de la régulation des relations entre les députés et les représentants d'intérêts. Ce précédent démontre la volonté de l'Assemblée nationale de s'assurer du respect, par les intéressés, de leur code de conduite.

Il convient enfin de relever que le Président du Sénat a également adressé, le 3 mai 2023, une mise en demeure à Phyteis. En revanche, la HATVP, elle aussi saisie de ce dossier, n'a pas constaté de manquement, ni imposé de sanction à cette organisation professionnelle.

## **B. DONS, INVITATIONS ET AUTRES AVANTAGES REÇUS PAR LES DÉPUTÉS : PROPOSITION DE MODIFICATION DU CODE DE CONDUITE**

### **1. Quelques chiffres**

L'année 2023 a une nouvelle fois été marquée par une forte augmentation (+ 68 %) du nombre de déclarations de dons, invitations à des événements sportifs ou culturels et autres avantages, qui a atteint 218, contre 130 en 2022. Si l'on se réfère à 2021 (32), le nombre de déclarations a été multiplié par près de 7.

Il convient toutefois de souligner que 142 de ces 218 déclarations, soit 65 %, sont le fait de deux députées, qui ont pris le parti de déclarer tout don, quelle que soit sa valeur, ce qui inclut par exemple des revues dont le prix s'établit à 2 €.



Si l'on fait abstraction des déclarations effectuées par ces deux députées, le nombre de déclarations est passé de 24 en 2022 à 76 en 2023. Sur ces 76 déclarations, 59 (soit 78 %) ont concerné des dons, invitations ou autres avantages d'une valeur supérieure à 150 euros, seuil à partir duquel la déclaration devient obligatoire.

En ce qui concerne les déclarations de voyages financés par des tiers, on en a recensé 120 en 2023, soit trois fois le nombre atteint en 2022 (41).

Dans un souci de transparence, le Déontologue formule le souhait que la page du site Internet de l'Assemblée nationale sur laquelle sont publiées les déclarations de dons et voyages des députés soit rendue plus ergonomique de manière à faciliter l'exploitation des données qu'elle contient, par exemple en proposant des recherches par mots-clés ainsi qu'une utilisation plus dynamique des tableaux qui y figurent, permettant la réalisation de tris ou l'application de filtres (par député, par montant...).

Il constate également que certains députés portent la valeur du don dans la colonne « Descriptif des dons, avantages ou invitations », d'autres dans la colonne « Valeur réelle ou estimée », ce qui ne facilite pas les recherches et comparaisons. Un effort d'encadrement des saisies doit donc être entrepris.

La connaissance des outils de déclaration des dons, invitations et voyages doit également être améliorée : à l'occasion d'entretiens avec des députés, le Déontologue remarque parfois, non sans surprise, que certains d'entre eux ignorent l'existence de l'application « Dons et voyages » qui leur permet d'effectuer les déclarations requises, qui est accessible depuis leur bureau virtuel et qui est décrite dans le *Guide déontologique*, disponible sur l'Intranet « AN 577 » et largement diffusé lors des opérations d'accueil des élus de la XVI<sup>e</sup> législature, en juin 2022.

## **2. Quelques rappels sur la portée de l'obligation de déclarer les invitations à des voyages**

L'obligation de déclaration de toute acceptation d'une invitation à un voyage à raison du mandat s'applique uniquement pour des voyages financés par des tiers extérieurs à l'Assemblée nationale. Les voyages financés par l'Assemblée nationale, dans le cadre d'une mission, n'entrent pas dans le champ d'application de cette obligation déclarative.

Par conséquent, le Déontologue considère que les invitations à un voyage dans le cadre d'un groupe d'amitié parlementaire ne sont pas non plus soumises à l'obligation de déclaration dès lors que ces invitations reposent sur la réciprocité et sont prises en charge par une institution parlementaire.

De même, cette obligation ne s'applique pas pour des voyages pris en charge par la section française d'assemblées parlementaires internationales dont l'Assemblée nationale est membre.

Le député demeure toutefois libre d'effectuer une déclaration s'il l'estime utile pour l'information du Déontologue et des citoyens.

### **3. L'acceptabilité des dons et invitations**

Le Déontologue a été fréquemment interrogé par des députés qui sollicitaient son avis, voire son aval, avant d'accepter un don ou une invitation à un voyage.

Il a rappelé que l'acceptation d'un don ou d'un voyage relevait de la seule appréciation et de la seule responsabilité du député, en considération de différents éléments tels que la valeur du don, sa récurrence, le lien entre le député et le donateur ou encore le risque d'apparence, politique et médiatique, qui pourrait découler de la conjugaison de ces facteurs.

Toutefois, il a pu être amené, dans certaines circonstances, à recommander au député de ne pas accepter le don ou l'invitation. Tel a par exemple été le cas lorsqu'un député a sollicité son avis sur l'invitation à un spectacle qui lui était proposée par un représentant d'intérêts avec lequel il indiquait mener des travaux et réflexions. Le Déontologue a estimé qu'en l'espèce, accepter l'invitation présenterait un risque non négligeable de conflit d'intérêts, réel ou apparent, compte tenu de ce que le représentant d'intérêts pourrait attendre ou paraître attendre en retour. Il a également saisi l'occasion pour rappeler au député que, dans l'hypothèse où les travaux et réflexions menés avec le représentant d'intérêts devaient aboutir à une initiative législative, il lui était possible, dans un souci de transparence, de « sourcer » ladite initiative.

Dans tous les cas, le Déontologue a rappelé aux députés qui le consultaient qu'ils devaient, en cas d'acceptation du don ou de l'invitation, prendre toutes les précautions pour ne pas se trouver en position de conflit d'intérêts et toujours agir dans le sens de l'intérêt général et en toute indépendance, en application des articles 1<sup>er</sup> et 2 du code de déontologie. Il leur a également rappelé leurs obligations déclaratives.

Sur l'acceptabilité des dons et invitations, le Déontologue a consulté avec un grand intérêt le *Guide relatif aux dons, avantages et marques d'hospitalité* publié par le Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale du Québec, qui rappelle toutes les questions qu'un parlementaire doit se poser avant d'accepter un don ou une invitation et propose un outil d'aide à la réflexion sous la forme d'une sorte d'« arbre de décision ». Un tel instrument pourrait utilement être proposé aux députés.

En tout état de cause, il n'est pas inutile de rappeler, cet élément étant très peu connu des députés, que les dons qu'ils reçoivent peuvent être consignés auprès du Déontologue (article 80-1-2 du Règlement) ou, et c'est l'option la plus recommandée, tout simplement cédés en pleine propriété à l'Assemblée nationale.

Indépendamment de la question de l'acceptation, plusieurs députés ont fait part au Déontologue de leurs difficultés à évaluer la valeur du don ou de l'invitation afin de satisfaire, le cas échéant, à leur obligation déclarative.

Lorsque le don ou l'invitation émanait d'un représentant d'intérêts, le Déontologue a rappelé les termes du paragraphe 11 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts : « *les représentants d'intérêts doivent faire figurer clairement les noms des entités finançant les manifestations ou les structures auxquelles participent les parlementaires ; ils doivent informer systématiquement et par écrit les parlementaires de la valeur des invitations, des dons et autres avantages qui leur sont adressés dès lors que ceux-ci relèvent d'une obligation déclarative en application du code de déontologie des députés, afin de permettre aux députés de pleinement s'y conformer* ».

Il a également eu l'occasion d'appeler directement l'attention de représentants d'intérêts sur ces obligations lorsqu'il lui était rapporté qu'ils ne s'y conformaient pas.

Au-delà des prescriptions faites aux représentants d'intérêts, le Déontologue estime utile de réfléchir à une évolution de celles faites aux députés, particulièrement dans le code de déontologie qui leur est applicable.

En effet, alors que l'article 91 *bis* du Règlement du Sénat énonce que, dans l'exercice de leur mandat, les sénateurs « *veillent à rester libres de tout lien de dépendance à l'égard [...] de puissances étrangères* », aucune exigence semblable n'est formulée à l'endroit des députés dans leur code de déontologie.

Ce code comprend certes un article 1<sup>er</sup> 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* », et un article 2 qui explicite l'exigence d'indépendance dans les termes suivants : « *en aucun cas, les députés ne doivent se trouver dans une situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique qui pourrait les détourner du respect de leurs devoirs tels qu'énoncés dans le présent Code. Ils s'assurent de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent* ».

Cependant, au-delà de l'incompatibilité édictée par l'article L.O. 143 du code électoral entre le mandat parlementaire et « *l'exercice des fonctions conférées par un État étranger ou une organisation internationale et rémunérées sur leurs fonds* », aucune exigence d'indépendance à l'égard de puissances étrangères n'est formulée dans le code de déontologie des députés. Sans doute serait-il souhaitable de l'affirmer explicitement.

#### **4. Un point de vigilance particulier : les grands événements sportifs**

Environ 25 invitations pour assister à des matches de rugby dans le cadre de la Coupe du monde 2023, organisée en France, ont été déclarées par des députés. Une dizaine d'entre elles mentionnaient une valeur « supérieure à 150 euros », sans montant précis.

Sachant que nombre de ces invitations provenaient de grandes entreprises inscrites au répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP et que leur valeur pouvait être très élevée, le Déontologue déplore cette imprécision et ce manque de transparence.

À la lumière de ce précédent, il appelle les députés à la plus grande vigilance quant aux invitations qu'ils sont susceptibles de recevoir à l'occasion des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 et les invite à déclarer celles qu'ils accepteront de la manière la plus sincère et la plus précise possible. Il s'attachera à vérifier le respect de ce principe de transparence.

#### **5. Une proposition de modification du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts**

Compte tenu de l'évolution du nombre de dons, invitations et autres avantages perçus, notamment d'une valeur supérieure à 150 €, le Déontologue réitère la proposition déjà formulée par ses prédécesseurs en 2019 et 2021 d'interdire aux représentants d'intérêts de faire des dons d'une valeur supérieure à 150 euros à toute personne avec laquelle ils entrent en relation à l'Assemblée nationale (députés, collaborateurs parlementaires, fonctionnaires et contractuels, stagiaires, etc.).

Une telle interdiction rapprocherait les règles prévalant à l'Assemblée nationale de celles retenues par le code de conduite des représentants d'intérêts du Sénat, dont l'article 8 dispose que « *les représentants d'intérêts s'abstiennent de proposer ou de remettre à leurs interlocuteurs au Sénat des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur excédant un montant de 150 €* ».

Ce montant de 150 € est également celui retenu au Parlement européen. L'article 6 du code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intégrité et de transparence énonce en effet que « *les députés au Parlement européen s'interdisent, en leur qualité de députés, d'accepter des cadeaux ou avantages similaires autres que ceux ayant une valeur approximative inférieure à 150 euros offerts par courtoisie ou ceux qui leur sont offerts par courtoisie lorsqu'ils représentent le Parlement à titre officiel* ».

Le Déontologue rappelle en outre que le 2° de l'article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, qui n'est pas directement applicable à l'Assemblée nationale, impose aux représentants d'intérêts de « *s'abstenir de proposer ou de remettre [aux acteurs publics] des*

*présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative* ». Toutefois, cette « valeur significative » n'a jamais été précisée par un décret d'application.

**Proposition n° 5 : modifier le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts de manière à leur interdire, comme c'est le cas au Sénat, de proposer ou de remettre aux personnes avec lesquelles ils entrent en relation à l'Assemblée nationale des dons, invitations à des événements sportifs ou culturels ou autres avantages d'une valeur supérieure à 150 €.**

**6. Une recommandation relative à la direction d'une structure inscrite au répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP**

La loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a opportunément inséré l'article L.O. 146-3 du code électoral interdisant à tout parlementaire « *d'exercer l'activité de représentant d'intérêts à titre individuel ou au sein des personnes morales, établissements, groupements ou organismes inscrits au répertoire des représentants d'intérêts rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* ».

Toutefois, dans le silence de la loi, le parlementaire conserve la possibilité de diriger une entité (par exemple, une association) inscrite au répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP dès lors qu'il n'exerce pas lui-même l'activité de représentant d'intérêts.

La situation est pour le moins troublante sur le plan déontologique au regard des risques de conflits d'intérêts.

Dans l'attente d'une modification de l'article L.O. 146-3 précité sur ce point, le Déontologue recommande qu'un député s'abstienne ou renonce à présider de telles structures.

## II. LES CONSULTATIONS RELATIVES À LA PRÉVENTION ET À LA GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

En 2023, le Déontologue a été saisi à près de 80 reprises de questions liées à des conflits d'intérêts, réels ou potentiels, et à des éventuelles incompatibilités parlementaires dont il tient à rappeler que leur appréciation appartient, en application de l'article L.O. 151-2 du code électoral, non pas à l'organe chargé de la déontologie parlementaire, mais au Bureau de l'Assemblée nationale.

Ces saisines ont émané pour l'essentiel des députés et de leurs collaborateurs (A) et elles n'ont concerné des membres du personnel de l'Assemblée nationale que de façon marginale (B).

### A. CONFLITS D'INTÉRÊTS POUVANT AFFECTER LES DÉPUTÉS OU LEURS COLLABORATEURS

Au-delà d'une saisine d'un collaborateur parlementaire (4), le Déontologue souhaite mettre l'accent sur plusieurs sollicitations émanant de députés qui se sont demandés si un conflit d'intérêts pouvait les affecter dans diverses hypothèses, en cas d'acceptation de fonctions liées au travail législatif ou de contrôle (1), de dépôt ou de vote d'un texte législatif (2), ou encore de poursuite (par eux-mêmes ou leur entourage) d'activités associatives ou professionnelles (3).

#### 1. Cas où le Déontologue a été sollicité relativement à l'acceptation d'une fonction liée au travail législatif ou de contrôle

En 2023, le Déontologue a été sollicité par des députés qui souhaitaient savoir si, au regard de leur situation, un conflit d'intérêts (ou une simple apparence de conflit d'intérêts) pouvait résulter de l'éventuelle acceptation de fonctions de rapporteur de textes législatifs (a) ou de travaux de contrôle (b).

##### *a. Les fonctions de rapporteur d'un projet de loi*

- i. L'incidence des activités professionnelles exercées, avant l'exercice du mandat, au sein d'une entreprise impactée par le projet de loi

- Un député a saisi le Déontologue d'une demande d'avis relative à l'éventuelle situation de conflit d'intérêts susceptible de résulter de sa situation d'ancien salarié dans l'hypothèse où il aurait été nommé rapporteur d'un projet de loi relatif au secteur économique dans lequel intervient son ancien employeur.

Le Déontologue a tout d'abord rappelé au député qu'aux termes de 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* ». L'alinéa 3

de l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale définit le conflit d'intérêts 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* », tout en précisant 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* ».

Par ailleurs, le premier alinéa de l'article 80-1-1 du même Règlement précise 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* » (alinéa 2) 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* » (alinéa 3). Enfin, l'alinéa 4 de cet article dispose que « *lorsqu'un député estime que l'exercice d'une fonction au sein de l'Assemblée nationale est susceptible de le placer en situation de conflit d'intérêts, il s'abstient de la solliciter ou de l'accepter* ».

Si le Déontologue a constaté que le député ne conservait ni lien ni intérêt d'aucun ordre, y compris financier, avec l'entreprise dont il avait démissionné, il a néanmoins estimé que sa démission était trop récente pour que le lien pût être considéré comme irrémédiablement et définitivement rompu avec son ancien employeur, et qu'il existait donc un risque que l'exercice de son mandat parlementaire pût paraître influencé par ses anciennes fonctions et que son caractère indépendant, objectif et impartial fût mis en doute, au regard de l'impact majeur du projet de loi en question sur l'activité de ladite entreprise.

Par conséquent, le Déontologue a recommandé au député de ne pas accepter les fonctions de rapporteur de ce projet de loi, ou, à défaut, de déclarer ses fonctions professionnelles antérieures au président de la commission compétente avant sa nomination, ainsi qu'à l'occasion de la réunion de commission au cours de laquelle il serait nommé rapporteur, ou d'en faire mention dans son rapport.

Le Déontologue a enfin rappelé que cette décision relevait de la libre appréciation du député, l'alinéa 4 de l'article 80-1 précité ne présentant pas de caractère contraignant.

ii. L'incidence des participations détenues au sein d'une entreprise susceptible de contracter avec un opérateur impacté par le projet de loi

• Le Déontologue a également été consulté par un député qui, désigné rapporteur d'un projet de loi, souhaitait savoir s'il était nécessaire qu'il se déporte lors de l'examen de certains articles du texte, compte tenu des intérêts qu'il détenait dans une entreprise intervenant dans le secteur concerné par la réforme.

Après avoir examiné les nombreux aspects techniques du projet de loi en question, le Déontologue a rappelé au député que la décision d'effectuer, soit une déclaration d'intérêts, soit un déport, ainsi que les modalités de cette déclaration (écrite ou orale) ou de ce déport (absence aux débats ; présence aux débats sans prise de parole ni vote ; participation aux délibérations sans vote) relèvent de la seule appréciation du député concerné, comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017. 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.

Pour ce qui est du Déontologue, il lui revient de conseiller les députés et, le cas échéant, de formuler des recommandations, conformément à l'article 80-3-1 du Règlement de l'Assemblée nationale qui 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 [– étant précisé que] les demandes de consultation et les avis donnés sont confidentiels et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné et dans leur intégralité* ».

Afin de lui permettre d'apprécier si un tel conflit d'intérêts était susceptible, ou non, d'être caractérisé, le député en cause a précisé au Déontologue qu'il était actionnaire d'une société qui elle-même contrôlait un groupe dont l'une des entités avait candidaté, en consortium avec d'autres entreprises, à un appel d'offres lancé par un opérateur public dont la décision n'était pas encore connue ni conditionnée au devenir du projet de loi.

Du point de vue du Déontologue, les dispositions du texte pouvaient être regardées comme ayant un impact direct ou indirect sur les missions et l'organisation de l'opérateur public auquel l'une des entreprises du groupe dont le député était actionnaire avait proposé ses prestations dans le cadre d'un appel d'offres dont l'issue n'était pas encore connue.

Si l'impact de ces dispositions sur l'une des entités du groupe dont le député était actionnaire était confirmé – que cet impact soit direct ou indirect, *via* l'impact sur l'un de ses clients, actuels ou potentiels –, alors il existait, aux yeux du Déontologue, un risque que l'exercice du mandat parlementaire du député concerné soit influencé ou, à tout le moins, paraisse influencé par ses intérêts, directs ou indirects, au sein du groupe d'entreprises et que le caractère indépendant, objectif et impartial de l'exercice de son mandat soit mis en doute.

Or, ainsi qu'il est dit à l'article 80-1 du Règlement, le simple fait qu'une situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés paraisse influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat suffit à caractériser un conflit d'intérêts.



Aussi le Déontologue a-t-il recommandé au député qui l'avait consulté de ne pas prendre la parole ni voter sur les dispositions litigieuses du projet de loi, et de renseigner en conséquence le registre public des déports.

Suivre cette recommandation impliquait nécessairement que ledit député s'abstienne de rapporter les articles en question.

Dans la mesure où il était probable que le projet de loi en cours de discussion soit enrichi de nouvelles dispositions introduites par voie d'amendement et susceptibles d'avoir un impact direct ou indirect sur le groupe dont il était actionnaire, ses différentes entités et leurs intérêts, le Déontologue a invité le député concerné à la plus grande vigilance quant aux positions qu'il pourrait être amené à défendre au sujet de tels amendements ou articles.

Le Déontologue a ajouté que, si un tel cas venait à se présenter, il lui paraissait souhaitable que le député se déportât, au cours de la discussion parlementaire, sur les amendements ou articles susceptibles d'avoir un tel impact, en vue de prévenir tout risque de conflit d'intérêts.

Enfin, même dans l'hypothèse où il renoncerait à exercer les fonctions de rapporteur pour tout ou partie du projet de loi, le Déontologue a invité le député qui l'avait saisi à informer publiquement ses collègues des intérêts qu'il détenait dans le groupe dont il était actionnaire ainsi que les différentes entités le composant, afin de satisfaire à l'article 80-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale qui énonce que pour « *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* ».

Il a incité ledit député à faire une déclaration écrite ou orale d'intérêts devant la commission puis l'Assemblée, au moment où elles entameraient la discussion du projet de loi, après en avoir préalablement informé les présidences. Il lui a en outre suggéré de faire de même lors de ses interventions ultérieures si la situation lui paraissait l'imposer.

### ***b. Les fonctions de rapporteur d'une mission d'information***

#### ***i. L'incidence des activités associatives exercées parallèlement au mandat parlementaire***

Le Déontologue a été saisi par un député qui souhaitait savoir si l'exercice des fonctions de président d'une association intervenant dans le domaine environnemental excluait qu'il accepte les fonctions de co-rapporteur d'une mission d'information portant sur des enjeux ayant trait à ce domaine.

Le Déontologue a indiqué au député concerné que l'appréciation de la compatibilité de ses fonctions de président d'une association avec le mandat parlementaire relevait, en application de l'article L.O. 151-2 du code électoral, de la compétence du Bureau de l'Assemblée nationale, après instruction, par sa

Délégation chargée de l'application du statut du député, de la déclaration d'intérêts et d'activités (DIA) qu'elle avait déposée auprès de la HATVP.

Pour sa part, il ne lui a pas paru qu'il résultât de l'engagement associatif du député un conflit d'intérêts, au sens de l'article 80-1, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale, qui soit de nature à le conduire à s'abstenir de solliciter ou d'accepter les fonctions de co-rapporteur précitées.

ii. L'incidence des activités professionnelles du conjoint du député

Le Déontologue a également été saisi par un député qui souhaitait savoir si les activités professionnelles de son conjoint pouvaient constituer un obstacle déontologique à l'acceptation des fonctions de co-rapporteur d'une mission d'information portant sur des questions environnementales.

Après avoir rappelé au député en cause les dispositions des articles 80-1 et 80-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Déontologue lui a indiqué que le fait qu'il soit marié au chef d'une petite entreprise du secteur de la construction ne s'opposait pas à ce qu'il assume les fonctions de co-rapporteur.

Toutefois, il a vivement recommandé à ce député de faire connaître, dès la réunion constitutive de la mission d'information concernée, ses intérêts familiaux par une déclaration orale ou écrite, mentionnée au compte rendu, ainsi que le permet l'article 80-1-1 du Règlement.

**2. Cas où le Déontologue a été consulté préalablement au dépôt ou au vote d'un texte législatif**

Au cours de l'année 2023, le Déontologue a été saisi par plusieurs députés qui se sont interrogés sur de possibles situations de conflits d'intérêts aux divers stades de la procédure législative : qu'il s'agisse du dépôt (ou de la simple co-signature) d'un texte (a) ou de son examen (b).

***a. Le dépôt ou la co-signature d'une proposition de loi***

Le Déontologue a été consulté par un député s'interrogeant sur la possibilité, au regard des dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale relative aux conflits d'intérêts, de déposer une proposition de loi visant à permettre aux contribuables d'appliquer une déduction fiscale sur leurs honoraires de conseil, d'une part, et de co-signer une autre proposition de loi visant à expérimenter la présence systématique de l'avocat auprès de l'enfant en assistance éducative, compte tenu de son activité d'avocat, notamment en droit des personnes et de la famille.

Dans les deux cas, le Déontologue a considéré qu'il existait, compte tenu de son activité professionnelle et du contenu des propositions de loi en question, un risque non nul que sa situation professionnelle parût influencer l'exercice de son

mandat et que le caractère indépendant, objectif et impartial de ce dernier fût mis en doute.

***b. Les modalités de déport ou de déclaration d'intérêts à l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi***

Le Déontologue a été consulté par plusieurs députés s'interrogeant sur la nécessité d'effectuer un déport – et, le cas échéant, sur les modalités les plus adéquates au regard de leur situation –, à l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, compte tenu de la situation de conflit d'intérêts dans laquelle ils étaient susceptibles de se trouver.

- Dans le premier cas soumis au Déontologue, un député, salarié d'une entreprise impactée par un projet de loi relatif au secteur de l'énergie, a sollicité un avis s'agissant de la conduite à tenir lors de l'examen du texte.

Le Déontologue a estimé que le lien entre le député et son employeur n'était pas rompu, puisque son contrat était seulement suspendu et qu'il lui serait donc loisible de le retrouver à l'issue de son mandat. Il a également constaté que le projet de loi en question était susceptible d'avoir un impact significatif sur les activités des entreprises œuvrant dans ce secteur. Dès lors, le Déontologue a considéré qu'un conflit d'intérêts était caractérisé, dans la mesure où l'exercice du mandat du député pouvait paraître influencé par sa situation professionnelle.

Le Déontologue a recommandé au député d'effectuer un déport, ou, à défaut, d'effectuer une déclaration orale ou écrite d'intérêts.

- Le Déontologue a retenu un raisonnement similaire dans le cas d'un deuxième député, salarié en disponibilité d'une entreprise œuvrant dans le secteur de la défense et de la sécurité, à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation militaire.

Estimant que le député se situait en situation de conflit d'intérêts compte tenu de sa situation professionnelle, le Déontologue lui a recommandé de se déporter pour les articles susceptibles d'affecter, de façon directe ou indirecte, les intérêts de son employeur ou la situation des personnels de ce dernier, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer un tel déport sur l'ensemble de ce projet de loi, dans la mesure où certaines dispositions ne présentaient qu'un lien très lointain avec le secteur économique de l'entreprise employant le député.

Le Déontologue a en outre précisé qu'il était possible, pour le député, d'effectuer un déport total (non-participation aux débats ni aux votes) sur les articles et amendements présentant selon lui un lien direct avec les activités de son employeur ou la situation des personnels de ce dernier, et un déport simple (participation aux débats sans votes) lorsque les articles et amendements en discussion n'étaient susceptibles d'entraîner qu'un impact plus indirect sur ces derniers.

- Enfin, le Déontologue a également été sollicité par un député au sujet de sa participation aux débats au cours de l'examen d'une proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue, dans la mesure où certaines de ses dispositions étaient susceptibles de concerner l'activité de sites de location, tel que celui sur lequel ce député proposait lui-même un bien immobilier à la location.

Considérant, d'une part, que les différents articles de cette proposition de loi étaient, à des degrés divers, susceptibles de restreindre la possibilité, pour les propriétaires de biens immobiliers, de les mettre en location selon de telles modalités, mais aussi d'autre part, le nombre de personnes, comme de biens immobiliers, potentiellement concernées par ces mesures, le Déontologue a estimé que le risque de conflit d'intérêts était circonscrit.

Il a dès lors conseillé au député d'effectuer une déclaration orale ou écrite d'intérêts.

Dans la plupart des cas, les recommandations du Déontologue ont été suivies par les députés qui l'ont consulté.

Au total, 23 déports, émanant de 17 députés différents, ont été renseignés dans le registre des déports de l'Assemblée nationale au titre de l'année 2023 <sup>(1)</sup>.

### **3. Cas où le Déontologue a été consulté au sujet de l'articulation du mandat de député avec des activités parallèles, y compris de proches du député**

À plusieurs reprises, le Déontologue a été saisi l'an passé par des députés qui souhaitent savoir si des activités qu'eux-mêmes exerçaient parallèlement à leur mandat (a) ou que des personnes de leur entourage exerçaient (b) étaient susceptibles de les placer en situation de conflit d'intérêts, ou, à tout le moins, d'avoir une incidence sur l'exercice de leur mandat parlementaire.

#### ***a. L'incidence des activités parallèles d'un député***

Le Déontologue a été sollicité par des députés l'interrogeant sur l'éventuelle incidence d'activités qu'ils avaient parallèlement à leur mandat parlementaire sur les modalités d'exercice dudit mandat.

- Un député a ainsi interrogé le Déontologue sur la compatibilité entre l'exercice de son mandat parlementaire et les fonctions de co-président d'un club ayant pour objectif de sensibiliser les parlementaires à une problématique dans un domaine ou un secteur déterminé, le plus souvent en organisant des rencontres avec des acteurs du secteur en question, et dont la gestion est assurée par un représentant d'intérêts enregistré au répertoire de la HATVP.

---

(1) Ce registre est consultable au lien suivant : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/deports>

Le Déontologue a ainsi invité le député à adopter un certain nombre de précautions afin de ne pas se placer en situation de conflit d'intérêts, en évitant de promouvoir, de quelque façon que ce soit, les activités commerciales du cabinet d'affaires publiques assurant la gestion de ce club ou de toute autre entité susceptible d'intervenir dans le cadre de ses activités.

Il lui a également rappelé les différentes interdictions faites aux représentants d'intérêts en vertu du code de conduite de l'Assemblée nationale qui leur est applicable, parmi lesquelles celles « *d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale et d'utiliser l'adjectif " parlementaire " pour qualifier des évènements qu'ils organisent ou des structures qu'ils créent* », d'utiliser les « *locaux de l'Assemblée nationale pour des événements liés à la promotion d'intérêts* » ou encore de subordonner à une participation financière, sous quelque forme que ce soit, des prises de parole dans les colloques organisés au sein de l'Assemblée nationale par les représentants d'intérêts, ou toute autre entité extérieure à l'Assemblée.

- Le Déontologue a également été interrogé par un député qui souhaitait participer, en qualité d'intervenant principal à une conférence qui était consacrée à ses travaux dans l'exercice de son mandat parlementaire, mais qui était organisée par un tiers et dont l'entrée était payante. Le Déontologue lui a déconseillé de prendre part à un tel événement, dans la mesure où ce dernier lui paraissait susceptible de prêter à une utilisation de sa qualité de député dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales, à rebours des dispositions de l'article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale, ainsi que de créer une situation d'interférences entre intérêts publics et privés de nature à placer le député en situation de conflit d'intérêts.

À défaut, dans l'hypothèse où le député déciderait néanmoins de prendre part à cette conférence, le Déontologue lui a recommandé de ne pas chercher, dans son mandat de député, à favoriser les intérêts de la société en question, de ne pas utiliser les moyens mis à sa disposition par l'Assemblée nationale pour son activité, et de faire preuve de la plus grande transparence quant aux intérêts qu'il détenait.

### ***b. L'incidence des activités professionnelles de membres de l'entourage du député***

Plusieurs députés ont également interrogé le Déontologue sur les modalités d'exercice de leur mandat parlementaire au regard d'activités ou d'intérêts détenus par des proches ou des personnes de leur entourage, y compris professionnel.

- Un député s'est ainsi adressé au Déontologue au regard de la situation de membres de sa famille, respectivement président d'une entité inscrite au répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP et dirigeant d'entreprise, d'une part, et, d'autre part, titulaire d'un mandat exécutif local.

Si le Déontologue a estimé que, s'agissant de l'exercice d'un mandat exécutif local par le parent d'un député, le risque de conflit d'intérêts était

insuffisamment caractérisé, compte tenu, notamment, du nombre de députés exerçant des mandats locaux, et ne justifiait donc pas l'adoption de mesures particulières, il a en revanche estimé souhaitable que le député déclarât publiquement le lien familial l'unissant à un dirigeant d'entreprise et président d'une entité enregistrée au répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP, à l'occasion des débats et scrutins directement liés au secteur économique dans lequel évolue cette entreprise.

- De même, un député a interrogé le Déontologue sur un éventuel conflit d'intérêts pouvant résulter de l'activité professionnelle d'un proche, exerçant des fonctions de direction dans le secteur du service aux personnes âgées, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir en France.

Estimant qu'il existait un risque non nul que le député parût être influencé par la situation professionnelle de son parent, le Déontologue lui a recommandé d'effectuer un déport circonscrit aux seuls articles concernant plus directement les activités des établissements relevant des prérogatives professionnelles de ce proche, et d'effectuer une déclaration d'intérêts sur l'ensemble du texte.

- Enfin, le Déontologue a été sollicité par un député l'interrogeant sur la possibilité, pour l'un des associés de son cabinet d'avocats, d'intenter une action contre une collectivité publique au sein de laquelle le député exerçait par ailleurs un mandat local.

Le Déontologue a rappelé au député que l'article L.O. 149 du code électoral « *interdit à tout avocat inscrit à un barreau, lorsqu'il est 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 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* ».

Le Déontologue a ainsi indiqué que, face à ce conflit d'intérêts que le législateur organique avait estimé devoir dénouer lui-même, une telle prestation juridique était impossible, à moins que la séparation de clientèles entre le député en question et ses associés fût parfaitement établie.

Le Déontologue a néanmoins rappelé au député que l'appréciation des règles en matière d'incompatibilités parlementaires appartient non pas au Déontologue, mais au Bureau de l'Assemblée nationale.

#### **4. Cas où le Déontologue a été saisi par des collaborateurs parlementaires**

Le Déontologue a été saisi par des collaborateurs parlementaires de questions relatives à l'exercice d'activités de représentation d'intérêts.

Une collaboratrice a ainsi interrogé le Déontologue sur les précautions à prendre en tant que Présidente d'un *think-tank*.

Le Déontologue lui a ainsi rappelé que l'activité de collaborateur parlementaire peut être cumulée avec d'autres fonctions et activités, salariées ou non, les seules incompatibilités en la matière tenant à l'interdiction de certains emplois familiaux, d'une part, et à l'interdiction faite aux représentants d'intérêts de verser toute rémunération aux collaborateurs d'un député ou d'un sénateur, d'autre part – interdictions toutes deux posées par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, respectivement en ses articles 14 et 5.

Cependant, le cumul d'activités ne doit pas porter préjudice à l'activité de collaborateur parlementaire, ce contrôle incombant au député-employeur en vertu de l'article 8 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Constatant que l'activité de Présidente de ce *think tank* était susceptible de remplir les critères de définition du représentant d'intérêts au sens de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le Déontologue a invité la collaboratrice à communiquer à la HATVP les informations prévues par la loi et à s'assurer du respect du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts édicté par le Bureau de l'Assemblée nationale.

De façon générale, le Déontologue a invité cette collaboratrice à veiller à une stricte séparation de ses deux activités, ce qui implique notamment de ne pas tirer parti, dans le cadre de son activité privée, des moyens mis à sa disposition en tant que collaboratrice. Il lui a dès lors recommandé de ne pas prendre attache, en tant que Présidente de cette association, avec des parlementaires, des groupes politiques ou des cabinets ministériels, au moyen de son adresse électronique de collaboratrice parlementaire, ni de contacter les députés grâce à des outils de communication mis à sa disposition par l'Assemblée nationale, afin d'éviter que les destinataires pensent à tort qu'elle les contacte de la part de son député-employeur.

Enfin, il l'a invitée à mentionner, par souci de transparence, ses fonctions de collaboratrice à ses interlocuteurs, en prenant soin de leur préciser que ces dernières ne sont nullement liées à ses activités associatives.

## **B. CONFLITS D'INTÉRÊTS POUVANT AFFECTER LES PERSONNELS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Comme son prédécesseur, le Déontologue a été saisi à plusieurs reprises par la direction des Ressources humaines de l'Assemblée nationale au sujet de demandes de détachement formulées par des fonctionnaires de l'institution (1).

Pour la première fois depuis l'instauration, en octobre 2021, d'un dispositif de mobilité « entrante », le Déontologue a eu à émettre un avis sur les dossiers de fonctionnaires appartenant à d'autres administrations et demandant à être détachés au sein des services de l'Assemblée nationale (2).

### **1. Les avis relatifs aux « mobilités sortantes » rendus sur le fondement de l'article 59 du Règlement intérieur sur l'organisation des services**

L'article 59 du Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel (RIOS) prévoit que « *sous réserve des nécessités de service, les fonctionnaires de l'Assemblée nationale comptant au moins quatre ans de présence effective dans les cadres de l'administration peuvent, sur leur demande, être détachés auprès d'organismes entrant dans le champ d'application de l'article 58 bis [Parlements étrangers, institutions européennes, organisations internationales, Conseil économique, social et environnemental, Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour des comptes, Cour de cassation, services d'inspections interministérielles, autorités administratives ou publiques indépendantes], de juridictions administratives et financières, de juridictions de première instance ou d'appel, d'administrations de l'État, à l'exception des cabinets ministériels, d'entreprises publiques, d'établissements publics nationaux, de collectivités locales et de leurs établissements publics* ».

Cet article 59 ajoute que « *le Déontologue de l'Assemblée nationale émet un avis sur les dossiers des fonctionnaires candidats à un détachement* ».

En 2023, le Déontologue a été consulté à cinq reprises sur les dossiers de fonctionnaires de l'Assemblée nationale candidats à un détachement au sein d'autres administrations.

Dans tous les cas, le Déontologue a, au vu des pièces du dossier administratif des fonctionnaires concernés, qui lui avaient été communiquées par la direction des Ressources humaines de l'Assemblée, émis un avis favorable aux demandes de placement en position de détachement formulées, sans juger nécessaire d'entendre les intéressés.

Comme son prédécesseur, il a, avant de se prononcer, 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.



C'était le cas pour trois des cinq dossiers soumis pour avis au Déontologue, à savoir ceux :

– d'un fonctionnaire affecté à la direction des systèmes d'information qui sollicitait le bénéfice d'un détachement auprès du ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT) et du ministère de la Transition énergétique (MTE) pour y exercer des fonctions de responsabilité au sein d'un service dédié à la sécurité des systèmes d'information ;

– d'une fonctionnaire affectée à la sous-direction de la commission des Finances dont la candidature a été retenue par le comité de sélection mentionné à l'article 15 du décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services, pour exercer des fonctions d'inspectrice des Finances ;

– d'un fonctionnaire affecté à la sous-direction de la commission des Affaires sociales, qui, à la suite de la publication d'un avis de vacance d'emplois dans les fonctions d'auditeur à la Cour des comptes – emplois auxquels les administrateurs de l'Assemblée nationale peuvent être nommés en application de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2021-1216 du 22 septembre 2021 – a présenté sa candidature – qui a été retenue par le comité consultatif mentionné aux articles L. 122-7 et L. 122-8 du code des juridictions financières – et qui, au terme de sa période de détachement, pourra, en application de l'article L. 122-10 du même code, demander son intégration définitive dans le corps des membres de la Cour des comptes, en qualité de conseiller référendaire, sur décision de la commission d'intégration prévue au même article L. 122-10.

Le Déontologue a précisé la portée de son avis favorable dans deux autres dossiers.

Le premier concerne un fonctionnaire affecté à la sous-direction de la commission des Affaires étrangères – et par ailleurs secrétaire administratif d'un groupe d'amitié – qui a été sélectionné par le secrétariat général du ministère des Affaires étrangères pour exercer les fonctions de conseiller « Presse et communication » au sein de l'Ambassade de France située dans l'État étranger avec lequel avait été constitué le groupe d'amitié précité.

Estimant que de telles fonctions pouvaient donner lieu à des contacts, directs ou indirects, avec des députés, par exemple dans le cadre de visites de parlementaires dans le pays « ami », et jugeant que le fait d'avoir exercé les fonctions de secrétaire administratif du groupe d'amitié en question avait pu constituer l'occasion, pour le fonctionnaire demandant un détachement, d'entrer en contact avec des représentants d'intérêts, aussi bien français qu'étrangers, le Déontologue a recommandé à l'intéressé de veiller à prévenir toute situation de conflit d'intérêts dans laquelle il pourrait se trouver ou paraître se trouver à l'avenir dans le cadre de ses futures fonctions.

Par ailleurs, dans le dossier d'une fonctionnaire affectée à la sous-direction du Rapporteur général de la commission des Finances qui, à l'issue de la procédure de recrutement prévue par les articles L. 133-5, L. 133-12-1 et L. 133-12-2 du code de justice administrative, a été sélectionnée par le comité consultatif mentionné à l'article L. 133-12-1 précité pour exercer, au sein du Conseil d'État, des fonctions d'auditeur, et qui, à l'issue de son détachement, est susceptible, si elle est sélectionnée par la commission d'intégration prévue par l'article L. 133-12-3 du même code, d'être nommée au grade de maître des requêtes et d'intégrer ainsi le corps des membres du Conseil d'État, le Déontologue a émis une réserve, dans l'hypothèse où elle aurait, lors de son détachement dans les fonctions d'auditeur, à traiter d'une demande d'avis du Parlement.

Au-delà de ces avis sur des « mobilités sortantes », l'organe chargé de la déontologie parlementaire a, l'an passé, émis pour la première fois des avis sur des « mobilités entrantes ».

## **2. Les avis relatifs aux « mobilités entrantes » rendus sur le fondement de l'article 146 bis du Règlement intérieur sur l'organisation des services**

L'article 146 bis du RIOS prévoit 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 »*.

Sur le fondement de ces dispositions, le Déontologue a été saisi, en mai et juin 2023, au sujet des candidatures à des postes de chargés de mission à l'Assemblée nationale de sept fonctionnaires détachés d'autres administrations. Une nouvelle demande d'avis lui a été transmise en septembre 2023 au sujet de la candidature d'un huitième fonctionnaire qui, lorsque le Déontologue a eu à se

prononcer, était déjà intégré au programme d'accueil et de formation des agents recrutés dans le cadre de « mobilités entrantes ».

Pour formuler un avis, le Déontologue n'a disposé d'aucun autre élément que les fiches de poste et les *curriculum vitae* des candidats fournis par la direction des Ressources humaines.

Par ailleurs, comme l'a expliqué le précédent déontologue, dans son rapport public d'activité de 2021, « à l'égard des fonctionnaires détachés d'autres administrations auprès des services de l'Assemblée nationale, le contrôle du Déontologue ne saurait porter sur l'existence d'un éventuel conflit d'intérêts. En effet, ce contrôle appartient à l'autorité hiérarchique de l'administration d'origine, et, le cas échéant, à son référent déontologue voire à la HATVP – encore que les emplois au sein de l'Assemblée dans lesquels il est désormais possible d'être détachés ne sont pas soumis à déclaration d'intérêts.

*Par conséquent, l'avis du Déontologue sur les candidatures de fonctionnaires détachés d'autres administrations ne peut guère porter que sur le risque de non-respect, par ces fonctionnaires, des règles déontologiques applicables aux membres du personnel de l'Assemblée nationale »<sup>(1)</sup>.*

Or en l'absence de charte de déontologie des membres du personnel de l'Assemblée nationale – qu'il appelle de ses vœux comme l'ont fait ses deux prédécesseurs, M. Christophe Pallez et Mme Agnès Roblot-Troizier, dans leurs rapports d'activité respectifs –, le Déontologue n'a pas eu d'autre choix que de procéder à l'examen des dossiers qui lui étaient soumis au regard des seuls articles 122, 122 *bis* et 123 du RIOS.

L'article 122 met à la charge des fonctionnaires de l'Assemblée nationale des obligations de neutralité politique et de discrétion professionnelle dans l'exercice de leurs fonctions. L'article 122 *bis* interdit à ces mêmes fonctionnaires en position d'activité de prêter leur concours, sous quelque forme que ce soit, aux activités de toute autre autorité publique. Et l'article 123 leur interdit d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit (hors production d'œuvres scientifiques, littéraires ou artistiques).

C'est au vu de ces seules règles ainsi que des éléments dont il disposait et qui ne faisaient pas apparaître de difficulté d'ordre déontologique de manière flagrante, que le Déontologue a émis un avis favorable au recrutement de fonctionnaires détachés d'autres administrations.

Le Déontologue estime que la portée de sa consultation sur les « mobilités entrantes » pourrait être accrue si les *curriculum vitae* et fiches de poste des candidats étaient complétés par d'autres éléments de nature à lui permettre d'apprécier si un obstacle d'ordre déontologique peut s'opposer à leur recrutement.

---

(1) Ch. Pallez, La dixième année de la déontologie à l'Assemblée nationale, *Rapport public annuel remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale le 21 février 2022*, p. 37.

De son point de vue, il serait utile qu'il soit associé au processus de sélection plus en amont et que, pour l'élaboration de son avis, il ait la possibilité de conduire des entretiens individuels avec tout ou partie des candidats qui auront été « pré-sélectionnés » par les directeurs, chefs de service et adjoints à ces derniers.

La tenue de tels entretiens à ce stade du processus de sélection permettrait au comité de sélection de prendre ses décisions de recrutement au vu de l'avis préalablement émis par le Déontologue.

À défaut, le Déontologue pourrait participer aux entretiens de sélection, aux côtés des membres du comité, afin de poser aux candidats les questions lui paraissant pertinentes au regard des enjeux d'ordre déontologique et d'être ainsi en mesure, au vu des réponses fournies, d'établir un avis plus circonstancié.

Le Déontologue a présenté les enjeux et exigences d'ordre déontologique candidats sélectionnés dans le cadre de la formation qui leur est dispensée lors de leur prise de fonction.

Cela ne saurait toutefois pallier les difficultés qui résultent de l'absence de définition et de formalisation, au sein d'une charge de déontologie, des règles applicables aux membres du personnel de l'Assemblée nationale.

Aussi le Déontologue recommande-t-il, comme ses deux prédécesseurs, qu'une telle charte de déontologie soit adoptée dans les meilleurs délais.

**Proposition n° 6 : adopter une charte de déontologie du personnel de l'Assemblée nationale, dont un projet a déjà été soumis pour avis à l'organe chargé de la déontologie parlementaire, en décembre 2021.**

### **TROISIÈME PARTIE : LA LUTTE CONTRE LES HARCÈLEMENTS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Depuis 2020, l'Assemblée nationale s'est dotée d'une « cellule anti-harcèlements » qui, gérée par un prestataire externe, est accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 aux députés, à leurs collaborateurs comme à ceux des groupes, à leurs stagiaires, comme aux personnels et stagiaires des services.

Constituée d'une équipe pluridisciplinaire, composée de juristes et de psychologues, qui accompagne les victimes présumées de faits de harcèlement moral ou sexuel, d'agissements sexistes ou d'agressions sexuelles, cette cellule peut, 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.

Le Déontologue a la possibilité de 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.

Le Déontologue a en outre compétence pour saisir, en cas de harcèlement présumé de la part d'un député, le Bureau de l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup>, 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.

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

Depuis la mise en œuvre de la cellule en février 2020, celle-ci a transmis 16 « signalements » au Déontologue, dont 2 en 2023.

---

(1) Depuis sa modification en février 2022, l'article 6 du code de déontologie des députés énonce que « le harcèlement moral ou sexuel constitue une atteinte au devoir d'exemplarité. Tout manquement au code de déontologie peut être sanctionné dans les conditions prévues à l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale ». Ce même article 80-4 prévoit 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 ».

Après avoir dressé un bilan de l'activité de la cellule en 2023 (I), le Déontologue entend esquisser des pistes d'amélioration du dispositif, dans la perspective de l'arrivée à échéance, en février 2025, de l'accord-cadre relatif à la gestion et au suivi de cette cellule (II).

## I. BILAN DE L'ACTIVITÉ DE LA CELLULE « ANTI-HARCÈLEMENTS » DEPUIS SA MISE EN PLACE

Le tableau ci-après retrace l'activité de la cellule depuis sa création en février 2020 :

	Février 2020 – Janvier 2021	Février- Décembre 2021	Janvier- Décembre 2022	Janvier- Décembre 2023
<b>Nombre de personnes ayant appelé la cellule</b>	<b>52</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>43</b>
<i>hommes</i>	27	6	7	17
<i>femmes</i>	25	18	19	24
<i>non identifié</i>				2
<i>collaborateurs</i>	28	17	22	28
<i>personnels</i>	24	7	3	15
<i>députés</i>	0	0	1	0
vécu de harcèlement moral	31	23	9	16**
vécu de harcèlement sexuel / d'agression sexuelle	0	2	3	1**
Nombre d'entretiens avec le pôle écoute	93	37	35	57
Nombre de personnes suivies par le pôle expert	40	21	15	28
Nombre d'entretiens menés par le pôle experts	74	83	18	45
Nombre de signalements au Déontologue	4	9*	1	2

\* Correspondant à six cas.

\*\* En 2023, l'analyse des situations a porté sur les seules personnes rappelées par le pôle expert, alors que les chiffres 2021 et 2022 concernent la totalité des appelants.

En 2023, 43 personnes ont contacté la cellule, un chiffre en très nette augmentation par rapport à 2022 (26).

24 appelants étaient des femmes, soit 56 %. Cette proportion est en recul par rapport aux deux années précédentes (73 % en 2022, 75 % en 2021).

28 appelants étaient des collaborateurs de députés, soit 65 %, une proportion en net recul par rapport à 2022 (85 %).

15 personnes ont été uniquement en contact avec la cellule d'écoute, composée de psychologues ; 28 ont sollicité le pôle d'experts, qui, outre des psychologues, comprend également des juristes et qui a mené au total 45 entretiens.

8 personnes ont été mises en relation avec un avocat.

Parmi les 28 personnes ayant été suivies par le pôle expert, 16 ont fait état d'un vécu de harcèlement moral et une d'un vécu d'agression sexuelle. Les autres situations rapportées s'apparentent à un vécu de souffrance au travail. Un cas de conflit non réglé par la hiérarchie a été évoqué.

La hausse de l'activité de la cellule par rapport à 2022 s'explique en partie par le fait que 2022 était une année atypique, marquée le renouvellement de l'Assemblée nationale et la reconstitution progressive des équipes de collaborateurs ; le second semestre 2022 avait ainsi connu une activité particulièrement faible, avec 8 appelants.

## **II. AXES D'AMÉLIORATION DANS LE CADRE DU RENOUVELLEMENT DU MARCHÉ**

Le renouvellement du marché conclu pour la gestion et l'animation de la cellule « anti-harcèlements », à l'horizon du début de l'année 2025, doit être l'occasion de réfléchir à des axes d'amélioration dans la prévention et la prise en charge des situations de harcèlements.

### **1. Améliorer la formation**

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.

Ces huit ateliers se sont tenus entre décembre 2022 et décembre 2023. S'ils ont bénéficié à 54 collaborateurs, ils n'ont en revanche pas rencontré un vif succès auprès des députés.

Dans le cadre de la préparation du nouveau marché, il importe de s'interroger sur le format et le calendrier de formations susceptibles d'attirer davantage de députés. En effet, du fait de leur statut d'employeurs, évoluant au surplus dans des conditions très particulières (contraintes et horaires spécifiques du travail parlementaire, effectif réduit des équipes, proximité...), ces derniers doivent être sensibilisés non seulement aux situations de harcèlements qu'ils sont, parfois de manière non intentionnelle, susceptibles de créer, mais également à leur devoir de protection de la santé et de la sécurité de leurs salariés et, par suite, à leur responsabilité dans la gestion des difficultés survenant dans leurs équipes et dont ils ne sont pas à l'origine.

## **2. Encourager une prise en charge plus précoce des situations de harcèlement**

Le Déontologue constate que la cellule est souvent trop tardivement saisie, particulièrement s'agissant des collaborateurs.

La saisine de la cellule intervient ainsi régulièrement lorsque la situation a atteint un point critique. L'appelant est alors demandeur de soutien psychologique et/ou d'informations juridiques dans la perspective d'une rupture du contrat de travail qui semble inéluctable, voire qui a déjà été enclenchée.

En outre, une saisine tardive de la cellule entraîne un signalement – s'il y a lieu – tardif au Déontologue, qui est alors limité dans ses possibilités d'action, notamment en termes de médiation.

Il serait souhaitable d'améliorer la communication relative à la cellule de manière à inciter les personnes en situation de souffrance à la saisir plus précocement, afin qu'elle puisse jouer pleinement un rôle de soutien, de conseil et d'aide à la décision, qui ne soit pas limité à un accompagnement dans la rupture de contrat, d'une part, et que le Déontologue, si le dossier lui est transmis, dispose également de temps pour l'instruire, d'autre part.

À cet égard, le Déontologue se félicite d'actions en ce sens d'ores et déjà mises en œuvre par les services de l'Assemblée nationale, telles que l'insertion du « *flyer* » de la cellule dans la liasse de documents accompagnant les contrats types utilisés par les députés pour le recrutement de leurs collaborateurs.



## **QUATRIÈME PARTIE : L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU DÉONTOLOGUE**

Si le Déontologue a pu, en 2023, être occasionnellement sollicité au titre des activités de coopération de l'Assemblée nationale (II), l'animation du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (RFEDP)<sup>(1)</sup>, à la présidence duquel le Déontologue a été élu en octobre dernier, constitue une part importante de l'activité internationale de ce dernier (I).

### **I. LA PRÉSIDENTE DU RÉSEAU FRANCOPHONE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRES (RFEDP)**

Du 10 au 13 octobre 2023, le Déontologue s'est rendu à Québec, au Canada, pour assister à l'Assemblée générale annuelle du RFEDP, à l'issue de laquelle il a été élu président du Réseau (A).

Cet événement a été l'occasion de faire le point sur les chantiers en cours et de décider d'un plan d'action pour l'année 2024 (B).

#### **A. L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ANNUELLE DU RÉSEAU À QUÉBEC ET L'ÉLECTION DU DÉONTOLOGUE À SA PRÉSIDENTE**

Créé en 2019 pour favoriser l'échange d'expériences entre les divers organes chargés de la déontologie au sein de Parlements d'États francophones, pour contribuer au partage des meilleures pratiques dans le domaine ainsi que pour accompagner et soutenir les parlements francophones souhaitant se doter de normes en matière d'éthique et de déontologie, le RFEDP – qui compte aujourd'hui 15 membres réguliers et 11 membres observateurs – tient tous les ans une assemblée générale.

Après Paris en 2022, c'est la ville de Québec, au Canada, qui a accueilli l'assemblée générale annuelle (AGA) du RFEDP.

Jusqu'alors vice-président du Réseau, le Déontologue a été élu par l'Assemblée générale à la présidence de ce dernier. Il succède ainsi à Mme Ariane Mignolet, Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec, qui exerçait cette fonction depuis 2019. Mme Mignolet, à l'action et à l'engagement de laquelle le Déontologue rend hommage, occupe désormais les fonctions de trésorier-secrétaire général du RFEDP.

---

(1) Le site Internet du RFEDP est consultable au lien suivant : <https://www.rfedp.org/>

Le compte X (ex-Twitter) du Réseau est le suivant : @Reseau\_RFEDP

La création de ce poste de secrétaire général a impliqué une modification des statuts du Réseau que les membres ont votée lors de l'AGA (1). Cette AGA a été l'occasion de séances de travail stimulantes et enrichissantes (2). Elle a permis de faire le point, de manière rétrospective, sur les différentes initiatives prises par les membres du Bureau et du Réseau en 2023 (3).

## **1. La modification des statuts du Réseau**

Le RFEDP est dirigé par un Bureau qui est responsable de la planification de ses activités et de la gestion de ses affaires administratives, et qui, en 2023, s'est réuni à un rythme bimestriel, essentiellement en distanciel (en février, avril, juin, août et décembre) et exceptionnellement en présentiel (en octobre, en marge de l'AGA).

Les statuts du RFEDP prévoient que le Bureau est composé d'un président, d'un vice-président et deux administrateurs élus par l'assemblée générale, au sein du collège des membres réguliers du Réseau, pour un mandat de deux ans, renouvelable.

Ces statuts ont été modifiés par l'AGA du 12 octobre 2023 pour prévoir que le secrétaire général, qui occupe également les fonctions de trésorier, est d'office membre du Bureau.

À ces nouvelles fonctions, auxquelles Mme Mignolet a été élue par l'AGA, sont notamment dévolues les missions suivantes :

- assurer l'organisation des réunions du Bureau et de l'Assemblée générale et, à cet effet, préparer les ordres du jour, rédiger les procès-verbaux et en assurer le suivi ;
- assister le Bureau dans l'analyse des demandes d'adhésion ;
- tenir la comptabilité et les archives du Réseau ;
- préparer un budget annuel et le soumettre au Bureau;
- gérer les fonds et tous les biens au nom du Réseau ;
- gérer les activités de communication ;
- préparer des plans d'action et les soumettre au Bureau ;
- développer et maintenir des relations avec toute organisation ou personne qui poursuit des objectifs similaires à ceux du Réseau, et ce, conformément aux orientations du Bureau et de l'Assemblée générale.

De son côté, la présidence du RFEDP, qui est désormais exercée par le Déontologue, a pour missions de :

- représenter le Réseau ;
- présider les réunions des instances du Réseau ;
- veiller à l'exécution des décisions des instances du Réseau et au bon déroulement des affaires et activités du Réseau.

Dans le cadre de ses fonctions de président du RFEDP, le Déontologue est notamment assisté par Mme Anne-Sophie St-Gelais, conseillère auprès de Mme Mignolet, qui est la cheville-ouvrière du Réseau et qu'il tient à remercier chaleureusement.

## **2. Le déroulement de l'AGA**

L'AGA s'est déroulée en trois séances de travail qui ont donné aux membres du Réseau, qu'ils y assistent en présentiel ou en distanciel, l'opportunité d'échanges de vues particulièrement riches et instructifs.

La première de ces séances avait pour thème : « L'utilisation des médias sociaux par les parlementaires ». Des exposés réalisés par le Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec, par le Bureau du Commissaire à l'intégrité de l'Ontario et par la Commission fédérale de déontologie belge ont nourri des débats très intéressants.

La deuxième séance était consacrée à l'étude de cas pratiques, purement fictifs, mettant en scène des conflits d'intérêts susceptibles d'affecter des parlementaires. Le Déontologue a trouvé fort judicieux et profitable ce format très dynamique qui permet une confrontation des points de vue et une meilleure appréhension des diverses « cultures déontologiques » à travers une discussion d'approches variées qui conduisent à apporter des réponses sensiblement différentes aux questions soulevées par une même situation.

Enfin, la troisième séance de travail était dédiée à la place de l'éthique et de la déontologie dans la lutte contre la corruption, thématique qui a été abordée à travers diverses contributions de la Direction de la Gouvernance publique de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la Commission indépendante contre la corruption de l'Île Maurice, de l'Office national de lutte contre la fraude et la corruption du Sénégal ainsi que de l'Institut panafricain de la gouvernance économique et financière (IPAGEF).

## **3. Les activités du Bureau et des membres du Réseau en 2023**

En mars 2023, Mme Mignolet, alors Présidente du RFEDP, a été sollicitée par le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles pour participer à une courte

vidéo sur les conflits d'intérêts, destinée aux parlementaires, dans le cadre de leurs travaux en vue de la rédaction d'une charte de déontologie.

Fin mai 2023, le Réseau a collaboré avec son partenaire et membre observateur, le Centre parlementaire du Canada, pour proposer un webinaire sur des questions d'éthique aux parlementaires du Togo.

En juin 2023, des membres du Réseau ont participé à l'école d'études parlementaires sur l'éthique et la déontologie parlementaires, organisée par la Chaire de recherche en études parlementaires de l'Université du Luxembourg et par la Chaire Eugène Pierre de l'Université d'Aix-Marseille.

En juillet 2023, Mme Lyne Robinson-Dalpe, directrice « Conseils et conformité » au Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada, administratrice du RFEDP, a assisté à Tbilissi, en Géorgie, à la 48<sup>e</sup> session de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) à l'occasion de laquelle elle a noué des contacts avec quelques institutions parlementaires intéressées par le Réseau.

En septembre 2023, Mme Mignolet a participé à un séminaire de formation organisé en collaboration avec les Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg et destiné à des agents du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

C'est d'ailleurs à Bruxelles que devrait se tenir à l'automne 2024 la prochaine AGA du Réseau, sur proposition de M. Xavier Baeselen, secrétaire général de l'Assemblée du Parlement de la Communauté française/Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, et administrateur du Réseau.

## **B. LES CHANTIERS EN COURS**

Au-delà des infolettres trimestrielles diffusées auprès des membres du Réseau (en mai, septembre et décembre 2023), le Déontologue souhaite mettre l'accent sur trois chantiers entrepris en 2023 dans lesquels il est particulièrement investi.

### **1. L'élaboration d'un code d'éthique et de déontologie pour l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire**

Le premier de ces chantiers est celui de l'élaboration d'un projet de code d'éthique et de déontologie pour les députés ivoiriens, à la demande de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire et en partenariat avec l'APF. Ce projet, lancé en mai 2023, est financé par l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

À compter de mai 2023, le Déontologue a travaillé à la rédaction de ce projet, en collaboration avec Mme Mignolet et Mme Élodie Gagné-Lafrance,

responsable du secteur de la prévention auprès du Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec, qu'il tient à remercier sincèrement.

Si le code de déontologie du Sénat de Côte d'Ivoire a servi de point de départ, le projet de texte élaboré a été largement enrichi de diverses dispositions inspirées d'autres instruments, notamment des codes existant au sein des Parlements français et canadiens.

Un premier projet de code a été transmis à l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire en octobre 2023. À la fin du mois d'octobre, Mme Gagné-Lafrance s'est rendue à une rencontre en présentiel du comité de travail.

Un nouvel atelier de travail devrait avoir lieu à l'automne 2024.

La demande d'assistance à la rédaction d'un code de déontologie formulée par l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire a fait florès.

En effet, l'Assemblée nationale du Bénin a montré un grand intérêt pour le Réseau et d'éventuels projets de coopération en matière d'éthique et de déontologie.

De son côté, la Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg, avec laquelle le Réseau a établi un contact, a fait savoir qu'elle souhaitait bénéficier d'une aide à la rédaction d'un code de déontologie, nourri de l'expérience des différents membres du Réseau, ainsi que de séances de formation pour ses agents.

## **2. La création d'une bourse de recherche**

Le Déontologue est également particulièrement impliqué dans le comité de travail mis en place pour élaborer les contours d'un projet de bourse de recherche qui serait décernée par le Réseau.

Une première réunion de ce comité de travail a eu lieu le 29 août 2023, à l'occasion de laquelle ont été abordés le calendrier des travaux ainsi que les conditions d'admissibilité à la bourse.

D'autres réunions ont suivi, tous les deux mois environ. Plusieurs points sont en cours de discussion :

– la composition du jury chargé du processus de sélection et de l'attribution de la bourse (profil des membres, etc.) ;

– les exigences académiques qui constitueront les critères de sélection sur lesquels se fondera le jury pour prendre ses décisions ;

– le calendrier idéal pour le lancement d'un appel à candidatures, la remise des travaux soumis à l'appréciation du jury et le versement de la bourse aux auteurs des travaux sélectionnés ;

– les mécanismes de suivi du travail effectué par les bénéficiaires de la bourse.

Le Déontologue a bon espoir qu'un appel à candidatures soit diffusé en septembre 2024.

### **3. L'élaboration d'un guide de bonnes pratiques**

À l'été 2023, un guide de bonnes pratiques a été ébauché, à partir des réponses apportées par 10 des membres réguliers du Réseau à un questionnaire qui leur avait été adressé.

Un comité de travail a été créé pour réviser et améliorer cette première ébauche, sous la houlette de Mme Lyne Robinson-Dalpe, dont le Déontologue salue l'investissement.

Ce projet de guide a été ensuite soumis à la relecture d'universitaires.

Il est désormais soumis aux commentaires des membres du Réseau.

Intitulé « Recension des pratiques en éthique et déontologie parlementaires : faits saillants », ce guide devrait être publié au printemps 2024.

## **II. LES AUTRES ASPECTS DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE**

À plusieurs reprises au cours de l'année 2023, le Déontologue a été sollicité pour présenter ses différentes missions à des délégations étrangères en visite à l'Assemblée nationale.

C'est ainsi que, le 16 mai 2023, il a pu échanger, à l'occasion d'un déjeuner de travail, avec une délégation d'agents du Parlement albanais (*Kuvendi*), conduite par le secrétaire général de cette assemblée.

Le 12 juillet 2023, il a exposé ses attributions, tant en matière de contrôle du respect de la réglementation applicable aux frais de mandat ou aux représentants d'intérêts, qu'en matière de prévention et de traitement des situations de conflits d'intérêts ou de harcèlement moral et sexuel, à une délégation de l'Assemblée nationale de la République d'Arménie, en visite officielle en France.

Le 8 décembre 2023, il a répondu aux questions d'une délégation de fonctionnaires de l'Assemblée nationale de Corée du Sud qui souhaitait obtenir des informations sur son statut, sur ses relations avec la HATVP (en particulier au sujet des déclarations de situation patrimoniale), sur la méthode d'appréciation et de résolution des conflits d'intérêts susceptibles d'affecter des parlementaires ainsi que

sur diverses questions liées aux harcèlements ou encore à la reconversion professionnelle des députés après leur mandat.

Le 20 décembre 2023, le Déontologue a participé à la visite d'étude d'une délégation de fonctionnaires de la *Verkhovna Rada* d'Ukraine, Parlement avec lequel l'Assemblée nationale a conclu deux accords de coopération, en septembre 2022 et janvier 2023. Il a été heureux de pouvoir échanger avec cette délégation qui souhaitait notamment connaître le cadre et les pratiques de l'Assemblée nationale en matière de transparence et de déontologie.

En raison de contraintes d'agenda, le Déontologue n'a pas toujours pu être disponible pour répondre en personne à certaines sollicitations de délégations étrangères. C'est alors la cheffe de la division de la déontologie qui a présenté les différents volets de l'activité du Déontologue :

– le 15 mai 2023, à une première délégation sud-coréenne à qui a été présentée l'évolution du statut et des moyens des députés français ;

– le 31 octobre 2023, à une délégation de la commission de contrôle du comité central du parti communiste du Vietnam.





## CONCLUSION

Comme ses prédécesseurs, le Déontologue constate que le « réflexe déontologique » est de plus en plus ancré chez les députés, comme en attestent :

– les résultats encourageants de la première campagne de contrôle semestriel de l'utilisation de l'avance de frais de mandat (AFM) de la XVI<sup>e</sup> législature à l'issue de laquelle la part du montant total des remboursements demandés au regard du montant total de l'AFM versée aux députés contrôlés est la plus faible qui ait jamais été enregistrée depuis 2018 ;

– le nombre de sollicitations dont le Déontologue a fait l'objet en 2023 (1 070), en particulier au sujet de la réglementation applicable aux frais de mandat (près de 800 consultations sur ces questions) ;

– le fait que près des trois quarts des députés aient consulté le Déontologue au moins une fois l'an dernier.

Cela contribue à expliquer le rythme d'activité particulièrement soutenu du Déontologue et de son équipe, pour qui le contrôle des frais de mandat et le conseil quant aux règles qui leur sont applicables constituent une mission importante mais loin d'être exclusive, comme le montre le présent rapport.

En conclusion de ce dernier, le Déontologue formule six propositions qui sont nourries de l'expérience acquise au terme d'une année d'exercice des différentes missions qui lui sont confiées par la loi et le Règlement de l'Assemblée nationale, qu'il s'agisse, par exemple, du contrôle du respect des règles applicables aux frais de mandat ou aux représentants d'intérêts.

Certaines de ces propositions ont déjà été formulées, parfois à plusieurs reprises, par ses prédécesseurs. C'est en particulier le cas de celles visant à :

– réduire le plafond de la tolérance permettant aux députés d'imputer sur l'AFM des dépenses sans justificatif ;

– interdire aux représentants d'intérêts de proposer ou de remettre aux personnes avec lesquelles ils entrent en relation à l'Assemblée nationale des dons, invitations à des événements sportifs ou culturels ou autres avantages d'une valeur supérieure à 150 € ;

– adopter une charte de déontologie du personnel de l'Assemblée nationale.

Le Déontologue forme le vœu que ces préconisations se concrétiseront en 2024.



## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

**Proposition n° 1 : instaurer une obligation, en cours de mandat pour les députés et en fin de mandat pour les anciens députés, de verser, selon le cas, soit au Trésorier de l'Assemblée nationale, soit sur le compte sur lequel est versée l'avance mensuelle de frais de mandat (AFM), le produit de la revente à un tiers de tout bien d'une valeur significative acquis au moyen des frais de mandat (équipements téléphoniques ou informatiques financés par l'AFM ou la DMD, mobilier de la permanence parlementaire financé par l'AFM...) ou, en cas de conservation du bien concerné pour un usage personnel ou pour en faire don à un tiers, le montant correspondant à sa valeur vénale (estimée par exemple à partir des données disponibles sur les sites spécialités de revente en ligne).**

**Proposition n° 2 : prévoir pour les anciens députés une sanction financière représentant douze mois d'AFM en l'absence de déclaration de solde à la fin de leur mandat plus de trente jours après une mise en demeure du Déontologue restée infructueuse.**

**Proposition n° 3 : dans la perspective de la prochaine législature, réfléchir à une évolution du modèle de tableau d'enregistrement des dépenses qui est proposé aux députés, avec le triple souci d'une optimisation de la fiabilité des données saisies, d'une convergence avec les exigences, méthodes et outils des experts-comptables ainsi que d'une simplification des opérations de vérification des soldes d'AFM.**

**Proposition n° 4 : ramener de 150 € à 100 € par semaine calendaire le plafond de la tolérance permettant aux députés d'imputer sur l'AFM des dépenses sans justificatif.**

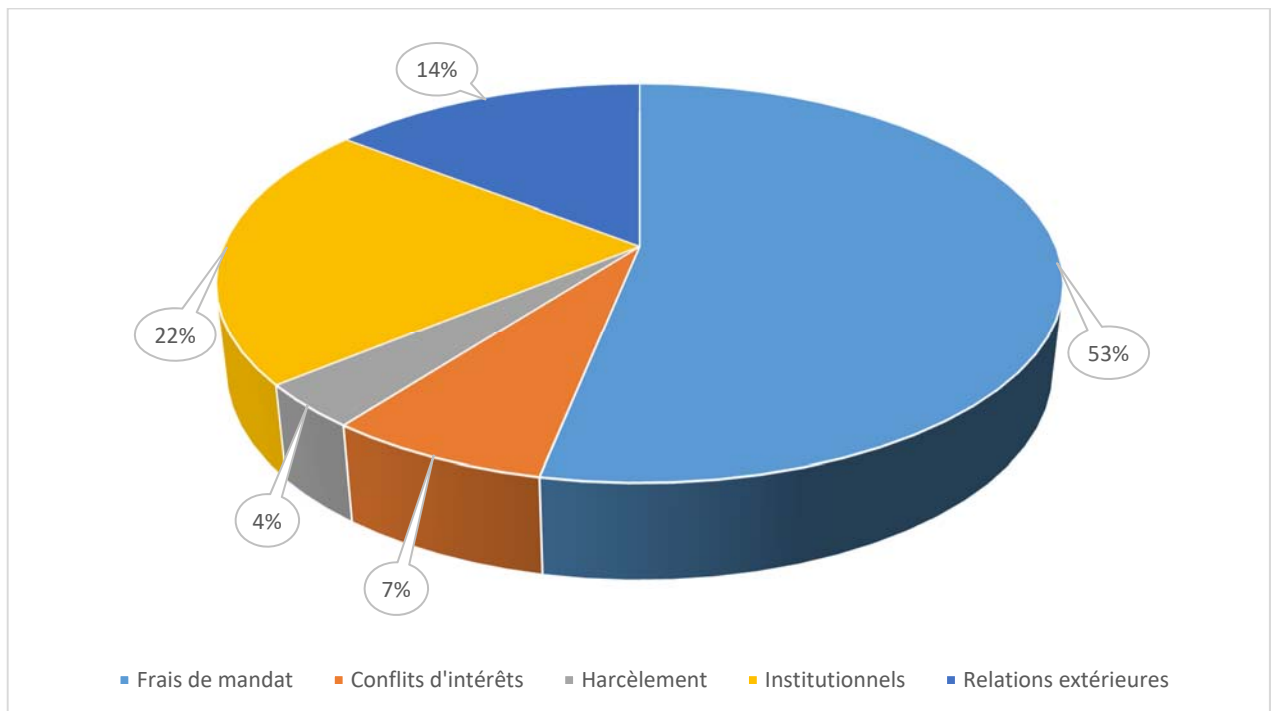
**Proposition n° 5 : modifier le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts de manière à leur interdire, comme c'est le cas au Sénat, de proposer ou de remettre aux personnes avec lesquelles ils entrent en relation à l'Assemblée nationale des dons, invitations à des événements sportifs ou culturels ou autres avantages d'une valeur supérieure à 150 €.**

**Proposition n° 6 : adopter une charte de déontologie du personnel de l'Assemblée nationale, dont un projet a déjà été soumis pour avis à l'organe chargé de la déontologie parlementaire, en décembre 2021.**



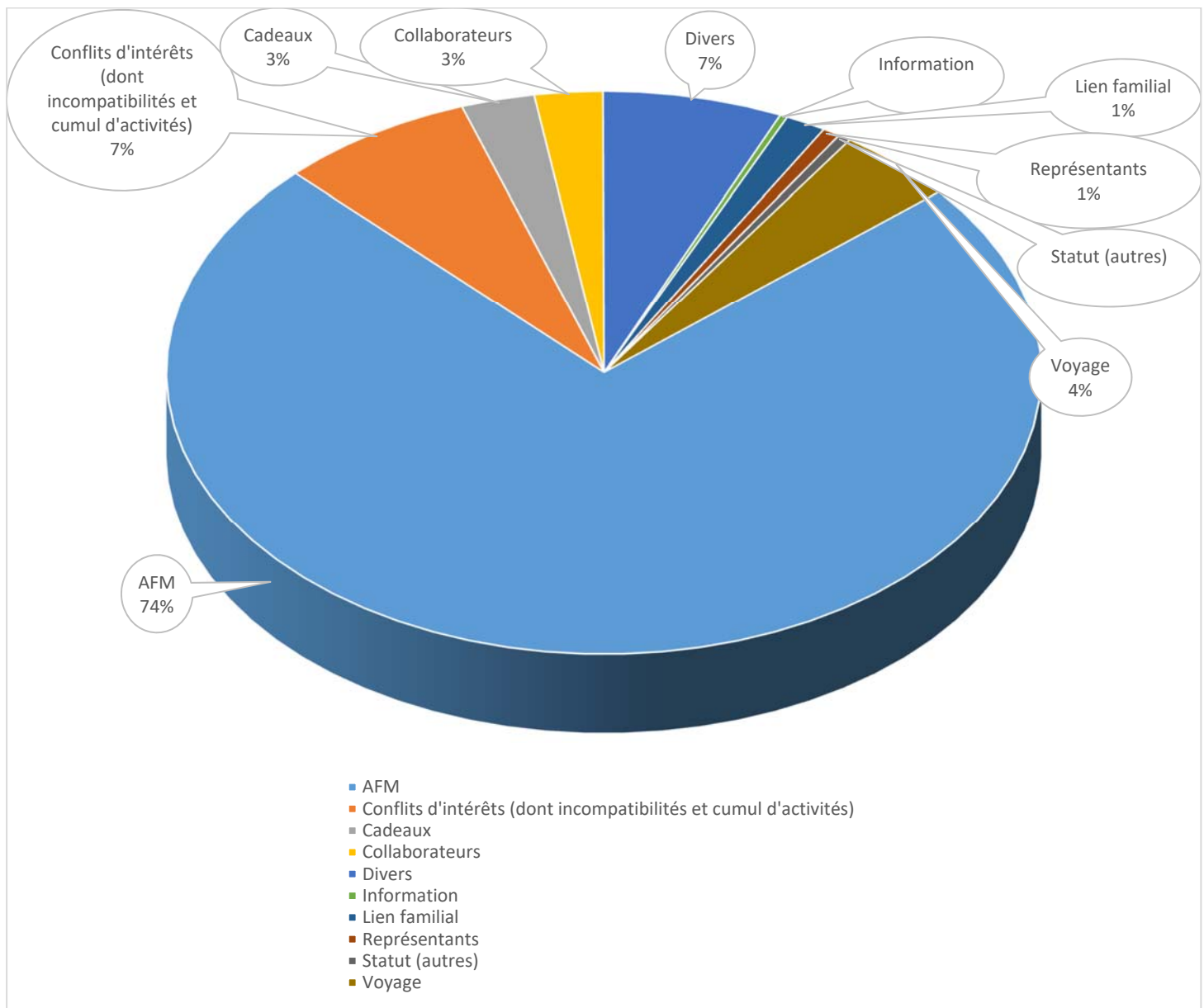
## ANNEXE : L'ACTIVITÉ DU DÉONTOLOGUE EN QUELQUES CHIFFRES

Graphique n° 1 : Objet des rendez-vous du Déontologue du 1<sup>er</sup> février 2023 au 31 décembre 2023



Rendez-vous du Déontologue du 1 <sup>er</sup> février 2023 au 31 décembre 2023	
Frais de mandat	59
Conflits d'intérêts	8
Harcèlement	4
Institutionnels	24
Relations extérieures	16
<b>Total</b>	<b>111</b>

**Graphique n° 2 : Répartition des sollicitations du Déontologue selon leur objet en 2023**



Catégories	Nombre
AFM	788
Conflits d'intérêts (dont incompatibilités et cumul d'activités)	77
Cadeaux	29
Collaborateurs	27
Attestations fiscales	0
Déclaration emploi familial	0
Divers	71
Harcèlement	0
Information	3
Lien familial	16
Représentants d'intérêts	7
Statut (autres)	5
Voyages	47
<b>Total</b>	<b>1 070</b>