



La déontologie parlementaire à l'épreuve de la dissolution

**Rapport public annuel remis à la Présidente
et au Bureau de l'Assemblée nationale le 9 avril 2025,
en application de l'article 80-3 du Règlement
de l'Assemblée nationale**

Jean-Éric GICQUEL
Déontologue de l'Assemblée nationale

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT	9
INTRODUCTION.....	13
PREMIÈRE PARTIE : LE CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS PAR LE DÉONTOLOGUE	17
I. LA SECONDE CAMPAGNE DE CONTRÔLE SEMESTRIEL DE LA XVI^E LÉGISLATURE MENÉE À BIEN MALGRÉ LA DISSOLUTION	17
A. UN CADRE JURIDIQUE À FAIRE ÉVOLUER, DES MOYENS HUMAINS ET TECHNIQUES À PRÉSERVER, DES OUTILS ET UNE MÉTHODOLOGIE COMPTABLES À SIMPLIFIER.....	18
1. Un cadre juridique inchangé en 2024 mais dont la dissolution rend l'évolution nécessaire	18
a. Les obligations de transmission de documents mises à la charge des députés par l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017	18
i. L'obligation de transmission des relevés bancaires du compte AFM édités au cours de l'année civile précédente	19
ii. L'obligation de transmission de la synthèse des dépenses imputées sur l'AFM au cours de l'année civile précédente.....	19
iii. L'obligation de transmission des pièces nécessaires au contrôle des frais de mandat ...	20
b. Les propositions formulées par le Déontologue pour déterminer les nouvelles modalités de sélection des députés appelés à faire l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat sous la XVII ^e législature	21
2. Les moyens mis à la disposition du Déontologue : des effectifs et des outils à préserver.....	22
a. Une équipe partiellement renouvelée mais dont l'effectif est resté stable	22
b. Des moyens techniques toujours aussi efficaces.....	24
3. Les obligations comptables des députés : des outils et méthodes à simplifier	24
B. UNE CAMPAGNE DE CONTRÔLE SEMESTRIEL 2023 PEU IMPACTÉE PAR LA DISSOLUTION ET LE RENOUVELLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	26

C. UN BILAN CONTRASTÉ	27
1. Le plus fort taux de contrôle de dépenses dont les montants sont cependant à prendre avec précaution	27
2. Le plus faible nombre de recommandations jamais constaté depuis la mise en œuvre du contrôle des frais de mandat.....	29
a. Les recommandations relatives aux mouvements entre compte personnel et compte affecté à l'AFM.....	29
b. Les recommandations relatives aux conditions d'application du barème des indemnités kilométriques.....	30
c. La recommandation relative aux modalités de prise en charge des déplacements réguliers d'un collaborateur parlementaire entre la circonscription et Paris	30
d. La recommandation relative au contenu des documents parlementaires dont les frais de conception, d'impression et de distribution sont susceptibles d'être financés par les frais de mandat.....	31
3. Un montant de demandes de remboursement au titre de méconnaissances de l'arrêté significativement plus élevé que celui enregistré à l'issue de la précédente campagne de contrôle semestriel.....	32
a. La hausse des demandes de remboursement est en bonne partie due à un seul dossier	32
b. Les demandes de remboursement les plus élevées ne sont pas nécessairement les plus nombreuses	33
D. LES PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES À L'ISSUE DE LA CAMPAGNE DE CONTRÔLE SEMESTRIEL 2023	33
1. L'inéligibilité des dépenses dépourvues non seulement de justificatif mais aussi de justification circonstanciée	34
2. L'inéligibilité des stylos et autres « <i>goodies</i> » distribués dans l'espace public	35
3. Le cas des frais d'entretien du pied-à-terre francilien.....	36
4. L'inéligibilité de frais de justice non prévus par l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés.....	37
5. Le caractère raisonnable des dépenses de rémunération de « chasseurs de têtes »	39
6. Le caractère raisonnable des dépenses de rémunération d'artistes ou d'intervenants	40
7. Le caractère raisonnable des achats de drapeaux de cérémonies commémoratives	40
8. Le caractère raisonnable des achats de matériel photographique.....	41
E. LES CONTRÔLES SPÉCIAUX CONDUITS PAR LE DÉONTOLOGUE	41
1. Les trois contrôles spéciaux engagés par le Déontologue en 2024.....	42
2. La nécessité de consacrer, dans le code de déontologie des députés, un principe de dignité.....	44

II. LA DISSOLUTION ET SES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES : DÉCLARER ET RESTITUER SON SOLDE AFM.....	47
A. L'OBLIGATION DÉCLARATIVE A ÉTÉ GLOBALEMENT BIEN RESPECTÉE.....	49
B. PLUS DE 80 % DES DÉPUTÉS ONT UN SOLDE AFM POSITIF	50
C. PLUS DE 300 DÉPUTÉS ONT FAIT L'OBJET DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES DU DÉONTOLOGUE	51
1. Les modalités du contrôle de solde	51
2. L'objet des demandes de reversement du Déontologue	52
D. DES ENSEIGNEMENTS À TIRER DE CETTE DEUXIÈME CAMPAGNE GÉNÉRALE DE CONTRÔLE DES SOLDES	53
1. Des améliorations par rapport à la précédente campagne de solde.....	53
2. Un régime d'imputation des dépenses de fin de mandat à assouplir	54
3. Les soldes négatifs des députés réélus	55
III. L'ÉVOLUTION DE L'INTERPRÉTATION DE LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AUX FRAIS DE MANDAT.....	56
A. LES DÉPENSES DE FIN DE MANDAT	57
1. Les questions relatives à des dépenses engagées avant la dissolution.....	57
2. Les questions liées aux frais de résiliation des contrats de louage.....	59
a. La résiliation des contrats de location de véhicules.....	59
b. La résiliation des baux portant sur le local affecté à la permanence parlementaire	61
B. L'UTILISATION DES FRAIS DE MANDAT EN PÉRIODE DE CAMPAGNE ÉLECTORALE.....	61
1. Les questions relatives à des communications incitant les citoyens à s'inscrire sur les listes électorales ou à voter	61
2. Les questions relatives à la conversion de dépenses engagées dans le cadre de l'exercice du mandat parlementaire en dépenses à caractère électoral.....	63
3. La question relative aux frais d'avocat dans un litige résultant de la contestation de l'élection	63
4. Les questions relatives à des dépenses engagées pour remercier les électeurs	64
C. L'UTILISATION DES FRAIS DE MANDAT EN DÉBUT ET EN COURS DE LÉGISLATURE	64
1. Les frais liés à la permanence parlementaire.....	64
a. Les questions relatives aux permanences mobiles.....	64
b. Les questions relatives à la sécurisation des permanences	65
2. Les frais liés à la communication.....	65
a. Les questions relatives au financement de sondages ou d'enquêtes.....	65
b. Les questions relatives aux parlements de circonscription.....	66

c. Les questions relatives au recours à un prestataire pour des missions relevant des missions habituelles des collaborateurs parlementaires	68
3. Les frais de réception et de représentation.....	69
a. Les questions relatives à la prise en charge de frais de déplacement ou d'hébergement d'invités	69
b. Les questions relatives à des cadeaux personnalisés	70
4. Les frais liés à l'emploi de personnels et au recours à des services.....	72
a. Les questions relatives aux frais de garde d'enfants	72
b. La question relative au recours à un détective privé.....	73
5. Les consignations versées en application du code de procédure pénale.....	73
6. La problématique des dépenses partiellement liées au mandat.....	75

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

79

I. LE CONTRÔLE DU RESPECT DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE DÉCLARATION DES DONS, INVITATIONS, VOYAGES ET AUTRES AVANTAGES REÇUS PAR LES DÉPUTÉS

79

A. LES DÉCLARATIONS DE DONS, INVITATIONS, VOYAGES ET AUTRES AVANTAGES REÇUS PAR LES DÉPUTÉS EN QUELQUES CHIFFRES...

79

B. LE CONTEXTE PARTICULIER DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024

81

C. LES RELATIONS DU DÉONTOLOGUE AVEC LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS.....

82

1. Les rappels, à l'initiative du Déontologue, de l'obligation faite aux représentants d'intérêts d'informer par écrit les députés de la valeur des avantages proposés....

82

2. La saisine du Déontologue par un député au sujet de l'interdiction faite aux représentants d'intérêts de fournir des informations erronées aux députés pour (tenter de) peser sur leurs décisions

82

3. La saisine du Déontologue par un représentant d'intérêts au sujet de l'interdiction d'utiliser les locaux de l'Assemblée nationale afin de promouvoir des intérêts

83

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

84

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

84

1. Les consultations concernant les relations des députés avec des représentants d'intérêts

85

2. Les consultations relatives à l'acceptation ou l'exercice d'une fonction liée aux missions de contrôle du Parlement.....

86

a. Les fonctions de rapporteur d'une mission d'information.....

86

b. Les fonctions de président d'une commission d'enquête

88

c. Le cas d'un député souhaitant participer au déplacement chez son employeur d'une commission d'enquête dont il est membre

90

d. Le cas d'un député souhaitant participer aux travaux d'une commission d'enquête dont il n'est pas membre	91
e. Le cas d'un député appelé à participer à une procédure de nomination	91
3. Les consultations relatives à l'articulation du mandat de député avec des activités parallèles, y compris de proches du député	92
a. L'incidence des activités associatives d'un député.....	92
b. L'incidence des activités professionnelles de membres de l'entourage du député.....	93
4. Les consultations relatives au cumul d'activités des collaborateurs parlementaires.....	95
B. LES CONFLITS D'INTÉRÊTS POUVANT AFFECTER LES PERSONNELS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	97
1. Les avis relatifs aux mobilités sortantes	97
2. Les avis relatifs aux mobilités entrantes	99
3. Le cumul d'un emploi de fonctionnaire de l'Assemblée nationale et de la gérance d'une société civile immobilière (SCI) à caractère familial	101
TROISIÈME PARTIE : LA LUTTE CONTRE LES HARCÈLEMENTS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	103
QUATRIÈME PARTIE : L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU DÉONTOLOGUE	107
I. LA PRÉSIDENTE DU RÉSEAU FRANCOPHONE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRES (RFEDP)	107
A. L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ANNUELLE DU RÉSEAU À BRUXELLES	107
B. LES ACTIONS ENTREPRISES	108
1. L'élaboration d'un code d'éthique et de déontologie pour l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire.....	108
2. La création d'une bourse de recherche	109
3. La publication d'un guide de bonnes pratiques.....	110
4. Les activités du Bureau et des membres du Réseau en 2024	110
C. L'ACTION EN COURS	111
II. L'ASSOCIATION DU DÉONTOLOGUE AUX ACTIVITÉS DE COOPÉRATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN MATIÈRE DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE	111
CONCLUSION	113
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	115
ANNEXE : L'ACTIVITÉ DU DÉONTOLOGUE EN QUELQUES CHIFFRES	117

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Restée à un niveau élevé en 2023, l'activité du Déontologue s'est considérablement accrue en 2024, à la suite de la dissolution et du renouvellement de l'Assemblée nationale, qui ont suscité, chez les (anciens) députés et leurs équipes, un flot d'interrogations quant aux conditions de cessation du mandat, d'utilisation en période électorale des moyens mis à leur disposition et, pour les parlementaires nouvellement élus, d'exercice du premier mandat.

Alors qu'en 2021, 2022 et 2023, le nombre de sollicitations adressées à l'organe chargé de la déontologie parlementaire s'établissait respectivement à 642, 1 255 et 1 070, le Déontologue a, en 2024, rédigé 1 562 réponses aux questions de députés, d'anciens députés, de collaborateurs parlementaires ou de membres du personnel de l'Assemblée nationale. Cela représente une augmentation de 50 % du nombre de réponses écrites par rapport à l'année 2023 – où le niveau de sollicitation du Déontologue était déjà particulièrement important. Si 45 % des députés ont sollicité le Déontologue au moins une fois au cours des six derniers mois de la XVI^e législature, ce sont 60 % des députés élus ou réélus en juillet 2024 qui l'ont interrogé au moins une fois au cours du premier semestre de la XVII^e législature.

Le contrôle des frais de mandat et l'interprétation de leur réglementation

Comme les années précédentes, le contrôle des frais de mandat des députés ainsi que la contribution à l'évolution et à l'interprétation de leur réglementation ont représenté la part la plus importante de l'activité du Déontologue et de son équipe.

Le Déontologue a mené à bien la seconde (et dernière) campagne de contrôle des frais de mandat de la XVI^e législature, qui a porté sur l'utilisation que 190 députés ont faite de leur avance de frais de mandat (AFM) sur la période du 1^{er} avril au 30 septembre 2023. Le bilan de ce contrôle semestriel – dont les opérations ont été relativement peu impactées par la dissolution – est contrasté : si le nombre de recommandations formulées par le Déontologue à l'issue de cette campagne est le plus faible jamais enregistré depuis la mise en œuvre du contrôle des frais de mandat, la part du montant total des remboursements demandés au regard du montant total de l'AFM versée sur la période aux députés contrôlés (2,2 %) est remontée à des niveaux comparables à ceux enregistrés à l'issue des premières campagnes de contrôle, notamment celle de 2020 – en particulier en raison du cas d'un député qui n'a pas fourni de dossier.

Par ailleurs, alors que le contrôle des soldes de l'AFM perçue au titre de la XV^e législature était à peine achevé, le Déontologue a dû, du fait de la dissolution, engager une nouvelle campagne de contrôle des soldes de l'AFM versée sous la XVI^e législature. Cela a conduit le Déontologue à procéder à l'instruction de près de 600 dossiers, dont 347 ont pu être clos avant le 31 décembre 2024.

Au-delà de cette mission de contrôle, le Déontologue a eu à exercer sa mission de conseil en matière d'élaboration et d'interprétation de la réglementation

applicable aux frais de mandat à de nombreuses reprises. Outre un avis portant sur une révision de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés, le Déontologue a formulé l'an passé près de 1 200 réponses à des consultations portant sur les règles encadrant l'utilisation des frais de mandat, ce qui représente 75 % des 1 562 courriers ou courriels qu'il a rédigés. Dans la foulée de la dissolution et dans la perspective du renouvellement de l'Assemblée nationale, il a, pour faciliter l'appropriation de ces règles par les parlementaires et leurs équipes, actualisé en juin 2024 le *Guide des frais de mandat* ainsi que le *Guide déontologique* des députés qui ont été distribués, entre autres, aux quelque 350 députés reçus par ses équipes dans le cadre des opérations d'accueil conduites au mois de juillet 2024.

La prévention et le traitement des conflits d'intérêts

La forte baisse, en 2024, du nombre de déclarations que les députés ont adressées au Déontologue pour lui signaler des invitations à des voyages financés par des tiers ou des déports dans le cadre des travaux législatifs n'est nullement le reflet d'un quelconque tarissement de ses activités de contrôle et de conseil en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts.

La réception des déclarations de dons, invitations à des événements sportifs ou culturels et autres avantages a conduit le Déontologue, à rappeler, en particulier à certains représentants d'intérêts, diverses règles de transparence, dans le contexte des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024.

Par ailleurs, l'intensification des travaux de contrôle du Parlement, dans les circonstances politiques que l'on sait, a amené le Déontologue à se prononcer à plusieurs reprises sur d'éventuels conflits d'intérêts pouvant résulter de la participation de certains députés à des commissions d'enquête.

La prévention et le traitement des situations de harcèlements

En 2024, le nombre de personnes ayant contacté la cellule « anti-harcèlements » mise en place par l'Assemblée nationale en 2020 est en net repli par rapport à 2023, ce qui peut s'expliquer par la dissolution et les délais de reconstitution des équipes des députés à la suite des élections législatives. Parmi ces personnes, les hommes sont désormais majoritaires et la part des collaborateurs parlementaires continue de reculer, même si elle reste prépondérante.

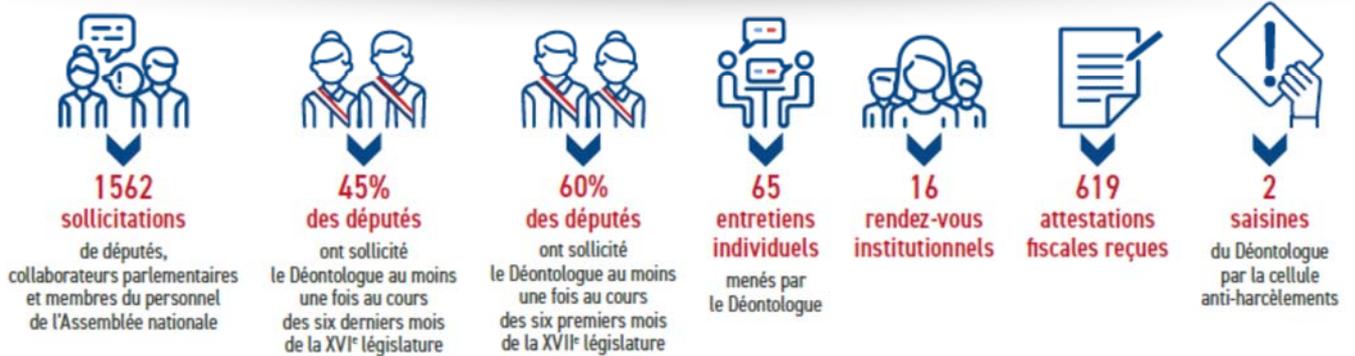
L'activité internationale du Déontologue

En tant que Président du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (RFEDP), le Déontologue s'est, en 2024, particulièrement investi dans la mise en œuvre des projets de ce réseau (finalisation d'un code d'éthique et de déontologie pour l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire, création d'une bourse de recherche, publication d'un guide de bonnes pratiques).

Le Déontologue a en outre été sollicité à plusieurs reprises pour participer aux activités de coopération internationale de l'Assemblée nationale en matière de déontologie parlementaire.

L'activité du Déontologue en chiffres

sur la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2024



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



➤ 379 consultations individuelles et déclarations

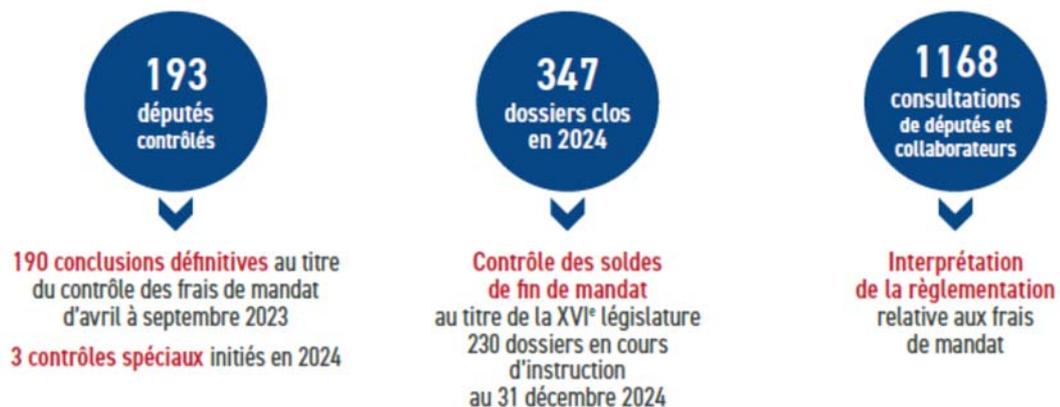
237 déclarations obligatoires au Déontologue (invitations et cadeaux, déplacements à l'invitation de tiers)

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

Consultations institutionnelles du Déontologue



Réglementation et contrôle des frais de mandat



INTRODUCTION

2024 restera indiscutablement marquée par la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée par décret du Président de la République en date du 9 juin. Si chacun peut dissenter à l'infini sur les bouleversements institutionnels et politiques induits, seul son impact sur les activités du Déontologue et de la division de la déontologie et du statut (dont je remercie vivement les membres pour leur efficacité, réactivité et rigueur au quotidien) sera ici abordé.

Plusieurs variations du *tempo* déontologique furent perceptibles lors de cette année atypique.

Prestissimo. Dès le lundi 10 juin 2024, les services de la déontologie ont été littéralement assaillis d'appels téléphoniques et de visites d'anciens députés devenus candidats aux élections législatives s'agissant des modalités déontologiques et financières de l'utilisation, pendant la campagne, de la permanence et du véhicule qui, jusqu'à la dissolution, étaient financés *via* l'avance de frais de mandat (AFM). S'il est usuel qu'un *vademecum* fixant les règles relatives à la sollicitation par un candidat des moyens mis à sa disposition par l'Assemblée nationale soit communiqué quelques mois avant l'échéance électorale, il n'est pas besoin d'insister sur le fait, qu'en l'espèce, tout le monde a été pris de court. Des réponses diligentes et circonstanciées ont dû être apportées à ces divers questionnements.

Parallèlement, en application de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés, a été adressé aux 577 députés de la feuée 16^e législature, le formulaire relatif à la déclaration de fin de solde du mandat devant être impérativement déposé à un terme préfixé – étant rappelé que le reliquat du solde aura ultérieurement à être reversé à l'Assemblée. Au surplus, des relances portant sur des relevés bancaires de l'année 2023, dont la date de transmission butoir était le mois de janvier 2024, ont été effectuées en juin – ce qui a occasionnellement suscité le courroux de certaines personnes considérant que de telles demandes, formulées en pleine campagne électorale, relevaient purement et simplement de « l'acharnement administratif ».

Moderato. Les semaines du 1^{er} juillet et surtout du 8 juillet furent consacrées à l'accueil des députés de la 17^e législature élus respectivement dès le premier tour ou à l'issue du second. Installés provisoirement au 5^e Bureau, le Déontologue et les membres de la division assurant une permanence quotidienne ont, à la fois, reçu des députés réélus souhaitant obtenir des éclaircissements sur leur situation (notamment sur leur déclaration de fin de mandat) et plus spécialement des néo-députés découvrant concomitamment l'étendue de leurs obligations déontologiques ainsi

que les exigences administratives immédiates auxquelles ils étaient soumis (adresser, dans un délai de deux mois, une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts et d'activités à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – HATVP ; s'assurer que l'administration fiscale délivrera, dans le mois courant, l'attestation de conformité fiscale ; créer un compte bancaire dédié où sera versée mensuellement l'AFM etc.). Assurément épuisés par cette campagne électorale inattendue puis submergés d'informations pendant la « journée d'intégration » au Palais-Bourbon (puisque'il était aussi nécessaire de rencontrer principalement les divisions des transports et de la gestion financière sans compter les démarches à effectuer pour obtenir son badge), il ne fut pas rare, lors du passage au « stand déontologie », de voir quelques députés être accompagnés de leur collaborateur prenant toutes les notes et posant lui-même les questions.

Cependant, cette lourdeur administrative pesait finalement peu au regard de la joie voire du soulagement d'être (ré)élu. Il en alla différemment pour ceux qui n'avaient pas réussi à reconquérir les électeurs de leur apporter leurs suffrages. La déception de quitter brutalement l'Assemblée nationale s'accompagna, pour certains d'entre-eux, d'une dégradation de leur situation financière personnelle.

Expliquons-nous. L'arrêté précédemment évoqué de 2017 permet à l'AFM de prendre en charge « *les frais résultants 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* ». Toutefois, dans l'éventualité où le compte AFM n'est pas suffisamment abondé pour acquitter les sommes dues à la suite de la résiliation anticipée d'un contrat de location d'une permanence, d'un véhicule ou encore d'un photocopieur, la différence doit être supportée par les deniers personnels de l'ancien élu. Comme il était acquis depuis des décennies que le fleuve tranquille d'une législature s'étalait sur une durée de cinq ans, personne ne consacrait beaucoup de temps à la lecture des clauses contractuelles et ce malgré les recommandations des différents déontologues.

On l'a compris, la dissolution du 9 juin 2024 a changé la donne. Dans certaines situations, la mise en œuvre des règles de résiliation anticipée (essentiellement dans le cadre de contrats de location avec option d'achat – LOA – d'un véhicule) s'est avérée dans les faits léonine. Aussi, des montants exorbitants se sont-ils retrouvés à la charge personnelle d'anciens députés n'ayant pas les moyens d'y faire face. Sollicité régulièrement lors de l'été, le Déontologue a pu seulement répondre aux intéressés qu'aucune résolution de leur problème n'était envisageable sur le plan juridique. *Dura lex, sed lex.*

Ce retour d'expérience, à l'aune de la probabilité réduite que la XVII^e législature aille à son terme légal (2029), a conduit le Déontologue à inciter « vivement » les actuels élus à redoubler de précautions quant aux contrats qu'ils souhaitent conclure.

Adagio. Le respect des contraintes déontologiques s'est aussi exprimé dans une dimension du temps long.

En premier lieu, après un tirage au sort effectué en février 2024, une cohorte de 190 députés a été soumise à l'examen de régularité de l'utilisation de l'AFM sur une période de six mois (concrètement sur les dépenses effectuées entre le 1^{er} avril et le 30 septembre 2023). Si la dissolution n'a pas eu pour effet d'interrompre la procédure, il est à remarquer que de nombreux députés contrôlés sont devenus de simples citoyens à partir de juin. Ce cas de figure n'était pas inédit auparavant mais restait exceptionnel (lorsque, par exemple, un député quittait l'Assemblée pour se conformer aux règles relatives au cumul avec une fonction exécutive locale). En tout état de cause, ce changement statutaire n'a pas eu d'incidences sur les modalités et exigences de la vérification qui s'est terminée pour tous en décembre. En second lieu, les déclarations de fin de mandat de la XVI^e législature ont commencé à être réceptionnées et examinées à partir d'octobre. Une nouvelle fois, le fait que la déclaration émane d'un député en exercice ou d'un ancien député ne conduit pas à la mise en place de régimes de contrôle différenciés.

Il reste pour conclure à évoquer une autre incidence de la dissolution ; à savoir que celle-ci a affecté directement le mandat du Déontologue. En effet, selon l'article 80-2, alinéa 2 du Règlement de l'Assemblée nationale, celui-ci prend ses fonctions « *six mois après le premier jour de la législature et les exerce jusqu'à la fin du sixième mois qui suit le premier jour de la législature suivante* » étant précisé, en vue de garantir son indépendance que « son mandat n'est pas renouvelable ». Dit autrement, mes fonctions de Déontologue, censément durer jusqu'en décembre 2027, se sont arrêtées le 31 janvier 2025 – un intérim étant, en pratique, assuré jusqu'au 30 avril. Quoi qu'il en soit, la règle selon laquelle le mandat continue d'être exercé pendant les six premiers mois de la nouvelle législature est tout à fait pertinente. Chacun a saisi son intérêt : éviter que des néo-députés s'adressent à un néo-Déontologue découvrant lui-aussi les subtilités et le byzantinisme de la déontologie parlementaire.

On remarquera néanmoins que cette modalité salubre n'est guère connue en dehors du Palais-Bourbon. Astreint en application de l'article 80-2, alinéa 4, du Règlement à remettre en début et en fin de fonctions des déclarations de patrimoine à la HATVP dans un délai de deux mois, j'ai ainsi eu le « plaisir » de recevoir un courrier de relance de cette dernière en septembre me demandant instamment de me mettre à jour de mes obligations puisque j'avais, selon elle, jusqu'au 9 août pour effectuer le dépôt. On n'épiloguera pas non plus sur les journalistes sollicitant mon opinion en tant qu'*ex*-Déontologue dès juin 2024...

Ces considérations personnelles mises de côté, il conviendrait, pour l'avenir, de renforcer l'autorité du Déontologue en lui accordant davantage de stabilité institutionnelle. Celle-ci est indispensable afin de maîtriser correctement les règles déontologiques et surtout d'être pleinement « accepté » par les députés qui doivent tous, et donc quelle que soit leur étiquette politique, être intimement persuadés d'être traités de manière juste et impartiale.

Face à ces nécessités du temps long, on est, en pratique, loin du compte. En gardant à l'esprit que le délai moyen des fonctions du Déontologue, entre 2011 et 2025, est seulement de deux ans, sa précarité statutaire ne va-t-elle pas devenir encore plus évidente à la lueur des nombreuses incertitudes sur la durée de la XVII^e législature (voire de la XVIII^e) ? Poser la question, c'est déjà un peu y répondre.

Tout laisse donc à penser que celui-ci devrait être doté d'un mandat *fixe* de cinq ans – ce qui, soit dit en passant, est le lot de ses homologues étrangers tel le Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec. Il est à espérer que cette disposition figurera un jour dans le Règlement. Elle permettrait assurément de contribuer à la poursuite de l'affermissement de la déontologie à l'Assemblée nationale.

Proposition n° 1 : modifier le deuxième alinéa de l'article 80-2 du Règlement de l'Assemblée nationale pour décorrélérer la durée du mandat du Déontologue de celle de la législature et fixer la durée de ce mandat à cinq ans, indépendamment de la durée de la législature au cours de laquelle intervient la nomination du Déontologue.

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

Pour ce qui est du contrôle des frais de mandat des députés, l'année 2024 a marqué tout à la fois :

– la seconde et dernière campagne de contrôle semestriel de la XVI^e législature, qui a pu être menée à bien malgré les soubresauts de la vie politique (I) ;

– le lancement d'une nouvelle campagne de contrôle des déclarations de soldes de fin de mandat de la XVI^e législature, alors que la précédente campagne de contrôle des déclarations de soldes de fin de mandat de la XV^e législature était à peine achevée (II).

I. LA SECONDE CAMPAGNE DE CONTRÔLE SEMESTRIEL DE LA XVI^E LÉGISLATURE MENÉE À BIEN MALGRÉ LA DISSOLUTION

Sous la XVI^e législature, le Bureau de l'Assemblée nationale avait, par arrêté n° 15/XVI du 18 janvier 2023, instauré un contrôle qui :

– pour la période 2023-2025, devait porter 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 auraient dû faire l'objet d'un contrôle à ce titre ;

– pour l'année 2026, devait porter 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, devait porter 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).

Conformément à cet arrêté n° 15/XVI, un tiers des députés en fonction au 31 décembre 2023 – soit 190 députés – ont été tirés au sort le 14 février 2024 pour faire l'objet d'un contrôle portant sur l'utilisation de leur AFM au cours de la période du 1^{er} avril au 30 septembre 2023.

Comme dans son précédent rapport annuel, le Déontologue souhaite souligner que, si les moyens mis à sa disposition sont satisfaisants, les outils et la méthodologie comptables proposés aux députés restent perfectibles (A), ce qui n'a cependant pas empêché la campagne de contrôle semestriel 2023 de se dérouler dans de bonnes conditions, malgré la dissolution (B). Son bilan reste toutefois contrasté (C).

A. UN CADRE JURIDIQUE À FAIRE ÉVOLUER, DES MOYENS HUMAINS ET TECHNIQUES À PRÉSERVER, DES OUTILS ET UNE MÉTHODOLOGIE COMPTABLES À SIMPLIFIER

La campagne de contrôle portant sur l'utilisation que 190 députés ont faite de leur AFM sur la période du 1^{er} avril au 30 septembre 2023 s'est déroulée dans le même cadre juridique que la précédente campagne de contrôle semestriel de 2022. Ce cadre juridique va cependant devoir évoluer, les règles définissant les modalités de sélection des députés appelés à faire l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat sous la précédente législature n'étant pas adaptées à la nouvelle législature (1).

Si les moyens humains mis à la disposition du Déontologue sont convenables (2), les outils et la méthodologie comptables proposés aux députés pourraient gagner en simplicité (3).

1. Un cadre juridique inchangé en 2024 mais dont la dissolution rend l'évolution nécessaire

Les opérations de contrôle des frais de mandat de 2023 que le Déontologue a conduites en 2024 se sont déroulées dans le même cadre juridique que celui de la campagne de contrôle semestriel des frais de mandat de 2022, menée en 2023, à savoir celui fixé par l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés (a) et par l'arrêté du Bureau n° 15/XVI fixant les modalités de sélection des députés faisant l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat par le Déontologue. Ce dernier arrêté étant devenu caduc du fait de la dissolution, le Déontologue a soumis au Collège des Questeurs des propositions pour déterminer de nouvelles modalités de sélection des députés appelés à faire l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat sous la XVII^e législature – propositions qui ont été adoptées sans modification par le Bureau de l'Assemblée nationale, lors de sa réunion du 12 mars 2025 (b).

a. Les obligations de transmission de documents mises à la charge des députés par l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017

L'article 3 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV fixe les grandes lignes du contrôle des frais de mandat des députés et met à la charge de ces derniers des obligations de transmission de différents documents nécessaires au Déontologue pour l'exercice de sa mission de contrôle.

i. L'obligation de transmission des relevés bancaires du compte AFM édités au cours de l'année civile précédente

L'article 3 de l'arrêté n° 12/XV oblige tout député à transmettre au Déontologue, dans un délai d'un mois après la fin de l'année civile (soit avant le 31 janvier), les relevés du compte sur lequel est versée l'AFM. À l'expiration de ce délai, le Déontologue 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.

En ce qui concerne l'année 2023, presque tous les députés ont transmis leurs relevés de compte au Déontologue. Seuls 2 députés, réélus en juillet 2024, se sont soustraits à leur obligation.

ii. L'obligation de transmission de la synthèse des dépenses imputées sur l'AFM au cours de l'année civile précédente

L'article 3 de l'arrêté n° 12/XV fait obligation à tout député de transmettre au Déontologue, dans un délai de trois mois après la fin de l'année civile (soit avant le 31 mars), « *un tableau retraçant les sommes des dépenses effectuées au cours de l'année précédente, classées selon les catégories définies à l'article premier et, pour la dixième catégorie [à savoir celle des dépenses sans justificatif], au cinquième alinéa du [même article 3]. À l'expiration de ce délai, le déontologue adresse au député n'ayant pas satisfait à ses obligations 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* ».

Cette obligation de dépôt d'une synthèse des dépenses imputées par le député sur son AFM au cours de l'année précédente a été mise en œuvre pour la première fois en 2024.

Elle repose sur un cadre formel léger : il suffit au député ou à son expert-comptable de transmettre au Déontologue, par courriel, par courrier ou par remise en main propre, un tableau de dix chiffres correspondant chacun à la somme de chaque catégorie des dépenses financées par l'AFM au cours de l'année précédente. Pour les experts-comptables des députés qui utilisent le tableau d'enregistrement des dépenses au format Excel proposé par les services de l'Assemblée nationale et téléchargeable sur l'Intranet « AN 577 », il suffit qu'ils envoient au Déontologue une copie du onzième onglet du tableau, ce qui, si ce dernier est régulièrement mis à jour, est en principe l'affaire de quelques minutes.

Au cours de cette première année de mise en œuvre de l'obligation de transmission de la synthèse des dépenses prises en charge par l'AFM, 373 députés se sont acquittés de leur obligation dans le délai fixé par l'arrêté n° 12/XV (soit avant le 31 mars 2024). 166 autres députés l'ont fait avant le 30 juin 2024.

Des mises en demeure ont été adressées à 44 députés le 18 juin 2024, à la suite desquelles 31 d'entre eux se sont conformés à leur obligation de transmission au cours de l'été 2024.

Seuls 13 députés n'ont pas exécuté leur obligation de transmission, ce qui, compte tenu du caractère nouveau de cette obligation et, surtout, du constat fait de la fiabilité limitée des tableaux de synthèse fournis (voir le point 3 ci-après), n'a pas donné lieu à la mise en œuvre de procédures de sanction.

iii. L'obligation de transmission des pièces nécessaires au contrôle des frais de mandat

L'article 3 de l'arrêté n° 12/XV prévoit que, lorsque le Déontologue en fait la demande, le député lui communique sans délai les données et pièces justificatives qu'il doit enregistrer, classer et conserver, exception faite des informations confidentielles couvertes par un secret protégé par la loi ou relatives à l'identité de tierces personnes. La transmission des données demandées peut se faire par voie dématérialisée ou par papier. Le Déontologue recommande de privilégier la première option qui permet aux députés concernés par les contrôles de conserver plus facilement les originaux des documents transmis.

Le même article 3 énonce en outre 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 le fondement de ces dispositions, le Déontologue a, le 2 juillet 2024, adressé une mise en demeure à un député qui, tiré au sort le 14 février 2024 pour faire l'objet d'un contrôle de l'utilisation de son AFM du 1^{er} avril au 30 septembre 2023, avait jusqu'au 12 mars 2024 pour transmettre son dossier, et qui, malgré des relances par téléphone et par courrier, n'avait fourni, le 31 mai 2024, que les relevés du compte bancaire affecté à son AFM retraçant les opérations qui y ont été effectuées au cours de l'année 2023.

Par conséquent, le 2 juillet 2024, le Déontologue a, par courriel et par lettre recommandée avec avis de réception, adressé à ce député (réélu le 7 juillet 2024) un courrier le mettant en demeure de fournir, d'ici le 2 août 2024 au plus tard, l'ensemble des pièces manquantes pour la réalisation de son contrôle.

Cette mise en demeure étant restée infructueuse et considérant que le député concerné s'était, de fait, soustrait au contrôle de ses frais de mandat, le Déontologue a rejeté ses comptes.

Le 26 septembre 2024, il a adressé à l'intéressé un projet de conclusions lui demandant de rembourser l'intégralité du montant d'AFM perçu au titre de la période du 1^{er} avril au 30 septembre 2023.

La contestation formée par le député concerné à l'encontre de ce projet a été transmise à la Délégation du Bureau chargée de la transparence et des représentants d'intérêts qui, le 3 décembre 2024, a confirmé la demande de remboursement formulée, en précisant que celle-ci devrait être mise à exécution si l'intégralité des pièces dont la transmission était demandée depuis le 16 février 2024 n'était pas fournie dans les quinze jours courant à compter de l'envoi des conclusions définitives du Déontologue, soit avant le 31 décembre 2024 au plus tard.

Au début de l'année 2025, le député concerné a contacté la Trésorière de l'Assemblée nationale pour convenir des modalités du remboursement demandé.

Ce député est le seul des 190 députés tirés au sort pour faire l'objet d'un contrôle de l'utilisation de leur AFM en 2023 à n'avoir pas fourni de dossier.

L'arsenal juridique résultant de l'arrêté du Bureau n° 12/XV a permis de sanctionner ce manquement, sans qu'il soit nécessaire d'envisager une évolution réglementaire.

En revanche, l'arrêté du Bureau n° 15/XVI sur le fondement duquel la campagne de contrôle semestriel de 2023 a été conduite a dû, lui, être remplacé par un nouvel arrêté applicable à la XVII^e législature.

b. Les propositions formulées par le Déontologue pour déterminer les nouvelles modalités de sélection des députés appelés à faire l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat sous la XVII^e législature

L'arrêté du Bureau n° 15/XVI du 18 janvier 2023 fixant les modalités de sélection des députés faisant l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat sous la XVI^e législature est devenu obsolète par l'effet de la dissolution du 9 juin 2024.

En effet, bien que cet arrêté prévoie des modalités de contrôle pour 2025, 2026 et 2027, celles-ci perdent toute logique si elles sont appliquées sous la XVII^e législature. Par exemple, il est écrit qu'« *en 2025, tous les députés susceptibles d'être contrôlés au titre de l'année 2024 font l'objet d'un contrôle* ». Appliqué à la lettre, cela aurait conduit le Déontologue à contrôler en 2025 la totalité des députés de la XVII^e législature en fonction au 31 décembre 2024 au titre de leurs dépenses exposées en 2024. De plus, l'arrêté n° 15/XVI précité n'a prévu aucune modalité de sélection pour les années 2028 et 2029.

Le Bureau de l'Assemblée nationale a donc dû arrêter de nouvelles modalités de sélection des députés appelés à faire l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat sous la XVII^e législature.

Préalablement, le Déontologue a, en octobre 2024, proposé un projet d'arrêté fixant les modalités de sélection des députés appelés à faire l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat sous la XVII^e législature – projet qui a été adopté sans modification d'abord par le Collège des Questeurs puis par le Bureau, le 12 mars 2025.

Conformément aux propositions du Déontologue, le nouvel arrêté prévoit qu'en 2026, 2027, 2028 et 2029, le contrôle porte sur l'utilisation faite de leur AFM au cours de six mois de l'année précédente (respectivement 2025, 2026, 2027 et 2028) par 169 députés sélectionnés par tirage au sort à la proportionnelle des groupes et des non-inscrits.

Ainsi, en 2026, un tirage au sort de 169 députés sera effectué pour le contrôle des frais de mandat de 2025.

Dans le cadre des campagnes de contrôle conduites en 2027, 2028 et 2029, les cohortes de 169 députés contrôlés seront ainsi composées :

– 136 députés seront tirés au sort, à la proportionnelle des groupes et des non-inscrits, à partir d'une liste comprenant uniquement les députés en fonction à la date du tirage au sort qui n'auraient pas déjà précédemment fait l'objet d'un contrôle ;

– 33 députés seront tirés au sort parmi ceux ayant déjà fait l'objet d'un contrôle au titre de la XVII^e législature.

Le Déontologue a par ailleurs souhaité que son successeur puisse procéder à un nouveau contrôle des frais de mandat de certains députés s'il constatait des manquements graves et délibérés à l'issue d'un premier contrôle.

Il forme aussi le vœu que les campagnes de contrôle conduites par son successeur sous la XVII^e législature se déroulent avec des moyens humains et techniques aussi satisfaisants que ceux dont il a bénéficié pour mener à bien la campagne de contrôle semestriel de 2023.

2. Les moyens mis à la disposition du Déontologue : des effectifs et des outils à préserver

Les moyens humains (a) et techniques (b) dont dispose le Déontologue pour mener à bien sa mission de contrôle des frais de mandat n'ont pas substantiellement changé depuis la précédente campagne de contrôle semestriel.

a. Une équipe partiellement renouvelée mais dont l'effectif est resté stable

Si le nombre de fonctionnaires chargés d'assister le Déontologue au sein de la division de la déontologie et du statut du député est resté stable – puisqu'ils sont toujours au nombre de dix –, la composition de cette équipe a significativement évolué puisque près d'un tiers des agents a été renouvelé.

Toutefois, ces remplacements – et le temps de formation des recrues qu’ils impliquent – n’ont pas pénalisé l’avancement de la campagne de contrôle qui, malgré la dissolution, a pu être conduite en sept mois (depuis l’examen des premiers dossiers reçus début mars 2024 jusqu’à l’envoi des projets de conclusions aux députés – ou anciens députés – contrôlés, le 26 septembre 2024).

Le maintien du nombre de fonctionnaires mis à la disposition du Déontologue a été décisif pour faire face à l’accroissement significatif de la charge de travail lié à la dissolution et au renouvellement de l’Assemblée nationale. En effet, si le contrôle des frais de mandat est une mission importante pour les agents de la division de la déontologie et du statut du député, elle est loin d’être leur tâche exclusive, puisqu’ils ont aussi eu, entre autres, à :

- répondre à plusieurs centaines – voire milliers – de sollicitations de la part de députés, de collaborateurs parlementaires ou d’experts-comptables, portant pour l’essentiel sur la réglementation applicable aux frais de mandat, en particulier en période de campagne électorale (1 562 réponses écrites faites par courrier ou courriel entre les 1^{er} janvier et 31 décembre 2024, contre 1 070 en 2023 – soit une hausse de près de 50 % du nombre de sollicitations reçues ; une centaine d’appels téléphoniques par semaine pendant la campagne des élections législatives de 2024) ;

- élaborer (en tout ou partie) les différents documents d’information expliquant aux députés les démarches à effectuer et règles à respecter en fin de mandat et en période de campagne électorale ;

- enrichir, actualiser et diffuser auprès des députés et de leurs équipes trois guides : *Guide déontologique*, *Guide des frais de mandat* et *Vade-mecum* sur les questions de harcèlements (moral et sexuel) et d’agissements sexistes – qui ont tous connu une nouvelle édition en juin 2024 ;

- assurer l’accueil des députés nouvellement élus ou réélus au titre de la XVII^e législature, notamment au sein d’une « antenne avancée » sur le parcours d’accueil des députés, où près de 350 députés se sont présentés ;

- contrôler les déclarations d’intérêts et d’activités (DIA) ainsi que les attestations fiscales des 577 députés nouvellement élus ou réélus en juillet 2024 ;

- contrôler les déclarations de soldes de l’AFM perçue au titre de la précédente législature par les 577 députés dont le mandat a cessé par l’effet de la dissolution du 9 juin 2024.

Malgré un notable surcroît de travail – constaté à chaque renouvellement de l’Assemblée nationale et particulièrement marqué si ce renouvellement n’a pu être anticipé –, la campagne de contrôle des frais de mandat conduite en 2024 a pu, du point de vue des ressources humaines, se dérouler dans un cadre satisfaisant.

Cependant, toute extension du périmètre du contrôle des frais de mandat susceptible de résulter d’une éventuelle fusion de l’AFM avec tout ou partie d’autres

enveloppes allouées aux moyens matériels des députés devrait nécessairement conduire au renforcement de l'équipe du Déontologue.

b. Des moyens techniques toujours aussi efficaces

Si, malgré la forte hausse de son volume d'activité (déjà élevé en « rythme de croisière » entre deux renouvellements de l'Assemblée nationale), la division de la déontologie et du statut du député a pu réaliser les opérations de contrôle de manière efficace, c'est en partie parce que les outils qu'elle utilise pour effectuer ces opérations et qui n'ont pas évolué depuis les précédentes campagnes de contrôle sont bien connus et bien rodés. Ils donnent toute satisfaction.

Toutefois, comme dans son précédent rapport annuel, **le Déontologue regrette le caractère toujours trop disparate des dossiers transmis par les députés et par leurs experts-comptables** : comme il l'a déjà expliqué, l'efficacité du travail des contrôleurs pourrait être encore accrue s'ils n'avaient pas à adapter la méthodologie du contrôle à la diversité formelle des tableaux d'enregistrement des dépenses fournis par les députés et par leurs experts-comptables et si la présentation formelle de ces tableaux était harmonisée, comme c'est le cas de ceux des sénateurs, grâce à l'obligation qui leur est faite d'utiliser une application centralisée d'enregistrement des dépenses et des justificatifs dénommée « Justification en Ligne des Avances » (« JULIA »).

Une telle harmonisation pourrait résulter d'une simplification des outils et méthodologies comptables dont l'utilisation est attendue des députés.

3. Les obligations comptables des députés : des outils et méthodes à simplifier

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les députés ont l'obligation de recourir à un expert-comptable pour tenir et vérifier le relevé de leurs frais de mandat.

Pourtant, la comptabilité de l'AFM versée aux députés n'est pas une comptabilité certifiée : les députés restent responsables de la fiabilité et de l'exactitude des informations transmises. Or les tableaux de synthèse annuels transmis ne reflètent pas fidèlement le montant des dépenses imputées sur chaque catégorie de dépenses éligibles à l'AFM. Ce problème ne résulte pas d'une volonté de dissimulation, mais de la complexité de la tenue de ces tableaux.

Pour autant, le rôle des experts-comptables est essentiel dans les opérations de contrôle de l'AFM. Les relations que le Déontologue peut entretenir avec eux sont de bonne qualité.

Les experts-comptables ont, dans leur grande majorité, compris l'environnement dans lequel évolue le parlementaire, y compris ceux accompagnant les députés nouvellement élus en 2022. Cette compréhension a sans doute été favorisée par la mise à disposition, sous forme papier comme en ligne sur l'intranet

« AN 577 », d'un *Guide des frais de mandat*, destiné aux députés, à leurs collaborateurs et à leurs experts-comptables, et mis à jour en juin 2024.

Dans la majorité des cas, les dossiers transmis sont bien tenus et faciles à exploiter. Cette qualité a permis aux contrôleurs de la division de la déontologie et du statut du député d'effectuer leurs vérifications de manière efficace.

Cependant, cette efficacité reste limitée par l'hétérogénéité des tableaux d'enregistrement des dépenses, qui oblige les contrôleurs à adapter leur méthodologie à chaque cas.

Les opérations de contrôle sont également rendues complexes par les difficultés à opérer le rapprochement bancaire compte tenu des divers flux de trésorerie qui transitent sur le compte bancaire AFM du député.

La complexité de la comptabilité de l'AFM est vraisemblablement en partie à l'origine de l'inflation significative des frais d'expertise comptable engagés par les députés, que l'on constate en examinant leurs justificatifs. Ces frais peuvent désormais dépasser 4 000 euros par an, ce qui représente plus de 5 % du montant annuel de l'AFM versée à un député.

Ainsi, bien que les relations du Déontologue avec les experts-comptables demeurent globalement satisfaisantes, les constats d'une inflation des coûts dans certains dossiers, de données agrégées peu fiables, et l'absence de certification des comptes mettent en lumière la **nécessité de repenser ces relations dans le cadre d'une réforme plus globale des obligations comptables imposées aux députés, afin de garantir plus de clarté dans la présentation des comptes.**

Si le maintien de l'obligation de recourir à un expert-comptable paraît souhaitable, une simplification de la comptabilité devrait pouvoir conduire à en limiter le coût pour l'Assemblée nationale.

La mission des experts-comptables devrait être recentrée sur l'établissement d'un journal de banque corrélé à un rapprochement bancaire, sur la vérification de l'existence d'un justificatif pour chaque opération et la conservation des pièces.

<p>Proposition n° 2 : dans le but de fiabiliser la comptabilité de l'AFM et de simplifier la vérification de ses soldes, recentrer, d'ici la prochaine législature, la mission de l'expert-comptable sur la tenue ou l'assistance à la tenue d'un journal de banque, la réalisation ou la vérification du rapprochement bancaire, la vérification de l'existence des justificatifs et leur conservation.</p>

B. UNE CAMPAGNE DE CONTRÔLE SEMESTRIEL 2023 PEU IMPACTÉE PAR LA DISSOLUTION ET LE RENOUVELLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les opérations de contrôle proprement dites ont été menées à bien en sept mois puisque, pour ce qui est de la phase de contrôle relevant du seul Déontologue, ces opérations se sont échelonnées du début du mois de mars 2024 au 26 septembre 2024 – date correspondant à l'envoi de la quasi-totalité des projets de conclusions du Déontologue aux députés ⁽¹⁾.

À deux exceptions près, tous les députés ayant remis un dossier ont apporté la preuve qu'ils avaient eu recours à un expert-comptable. Et la plupart des dossiers transmis ont pu être exploités rapidement.

Après l'envoi des 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, à savoir celle chargée de la transparence et des représentants d'intérêts. 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 les 3 et 11 décembre 2024 afin d'examiner 24 contestations formées par 21 députés, auxquelles le Déontologue n'avait pas fait droit.

Ainsi, 11 % des 190 députés contrôlés ont formé une contestation qui a dû être tranchée par la Délégation, contre 6 % des 189 députés contrôlés au titre du second semestre de 2022 ⁽²⁾ – cette hausse s'expliquant en partie par une application plus ferme, par le Déontologue, des règles relatives au degré de justification des dépenses sans justificatif (voir le 1 du D de la présente partie).

Au vu des contestations dont elle a été saisie, la Délégation a jugé utile de proposer une modification de l'arrêté n° 12/XV au Bureau de l'Assemblée nationale.

Cependant, cette modification n'ayant d'incidence que pour un seul des 190 députés contrôlés, les conclusions définitives du contrôle semestriel 2023 ont pu être envoyées à tous les autres députés (et anciens députés) après la seconde réunion de la Délégation, c'est-à-dire le 17 décembre 2024 – soit environ dix mois après le

⁽¹⁾ Les deux derniers projets de conclusions au titre du contrôle semestriel 2023 ont été envoyés les 29 et 30 octobre 2024. Le délai d'instruction supplémentaire dans ces deux dossiers a été sans conséquence sur l'examen des contestations par la Délégation chargée de la transparence et des représentants d'intérêts.

⁽²⁾ 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).

tirage au sort des députés contrôlés, comme lors de la précédente campagne de contrôle semestriel.

Les dernières conclusions définitives ont été adressées le 17 février 2025 au seul député concerné par la modification de l'arrêté n° 12/XV souhaitée par la Délégation, après que le Collège des Questeurs a, lors de sa réunion du 5 février 2025, décidé de ne pas donner suite à cette proposition d'évolution réglementaire.

C. UN BILAN CONTRASTÉ

Le bilan de la seconde et dernière campagne de contrôle semestriel de la XVI^e législature est assez contrasté.

Si le taux moyen de contrôle des dépenses contrôlées est le plus élevé jamais constaté depuis la mise en œuvre du contrôle des frais de mandat, les montants des dépenses déclarées restent, eux, sujets à caution (1).

Par ailleurs, si le nombre de recommandations formulées par le Déontologue à l'issue de son contrôle est le plus faible jamais enregistré depuis 2018 (2), le montant des demandes de remboursements formulées dans les projets de conclusions du Déontologue au titre de méconnaissances de l'arrêté n° 12/XV est le plus élevé qui ait jamais été constaté depuis cette même date (3).

1. Le plus fort taux de contrôle de dépenses dont les montants sont cependant à prendre avec précaution

Le taux moyen des dépenses contrôlées au titre du contrôle semestriel 2023, toutes catégories confondues, avoisine 100 %. C'est un progrès notable par rapport aux premières années du contrôle de l'AFM. En effet, pour la campagne de contrôle annuel de 2018, le taux moyen de couverture s'établissait à 91,18 %. Ce taux avait par la suite progressivement augmenté pour dépasser 98 % des dépenses déclarées à l'issue de la campagne de contrôle semestriel 2022.

Le contrôle de la comptabilité des députés est censé permettre une analyse des dépenses imputées sur leur AFM en fonction des dix catégories de dépenses prévues par le plan comptable normalisé.

Du 1^{er} avril au 30 septembre 2023, le taux de consommation d'AFM est de l'ordre de 92,2 %, un niveau sensiblement plus bas que celui observé lors de la campagne de restitution des soldes en fin de XV^e législature (94 %).

On observe une diminution de la part des frais consacrés au premier poste de dépenses qu'est la permanence parlementaire (22,7 % de l'AFM consommée, contre 28 % en 2022), ce qui est cohérent avec le fait que le contrôle portait sur une deuxième année de législature. La part d'AFM consacrée aux autres catégories de dépenses a, en revanche, peu varié. Comme en 2022, les frais d'hébergement et de

restauration (23 %) et les frais de déplacement (19,9 %) constituent respectivement les deuxième et troisième postes de dépenses, suivis des frais de réception et de représentation (12,5 %) puis des frais de communication et de documentation (7,6 %).

Cependant, l'analyse des tableaux de synthèse des dépenses imputées sur l'AFM en 2023 – documents qui ont été transmis par les députés en 2024, en vertu d'une obligation de transmission qui leur était imposée à tous pour la première fois – a révélé des insuffisances significatives dans la tenue de cette comptabilité. Ces lacunes limitent considérablement la pertinence et l'intérêt d'une analyse détaillée des dépenses déclarées.

Les chiffres déclarés par l'échantillon des 190 députés dont l'utilisation de l'AFM a été contrôlée sur la période du 1^{er} avril au 30 septembre 2023 sont donc à prendre avec précaution.

En effet, dans son format actuel, le tableau d'enregistrement des dépenses 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 d'enregistrement des dépenses les sommes directement prélevées sur leurs relevés de gestion AFM (c'est le cas, par exemple, des cotisations de groupe). Dans le même esprit, les députés oublient souvent d'inscrire, dans leur tableau d'enregistrement des dépenses, les dépassements de crédit collaborateur dès lors qu'ils s'imputent sur leur AFM.

En second lieu, de nombreux députés y inscrivent à tort des dépenses qui relèvent non pas de l'AFM mais de la dotation matérielle du député (DMD). Des inexactitudes fréquentes persistent en raison de l'impossibilité, par exemple pour les frais de taxi, d'obtenir la liste détaillée des dépenses remboursées par le service gestionnaire.

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.

Cette comptabilité a été conçue comme un état des dépenses imputées sur l'AFM. Elle se relève en pratique très complexe à tenir en raison du fait que transitent sur le compte bancaire des dépenses et recettes ne relevant pas de l'AFM. Seule une minorité de députés parvient à produire un état de dépenses AFM parfaitement fiable. Beaucoup d'entre eux imputent sur leur tableau comptable des dépenses ne relevant pas de l'AFM.

C'est pourquoi le Déontologue a recommandé une simplification. Il a ainsi préconisé une refonte des obligations comptables, sous la forme de journaux de

recettes et de dépenses qui seraient plus simples à tenir pour les députés qu'un état de dépenses limité à l'AFM ⁽¹⁾.

2. Le plus faible nombre de recommandations jamais constaté depuis la mise en œuvre du contrôle des frais de mandat

Les recommandations du Déontologue visent à adresser un conseil au député qui, sans contrevenir aux règles fixées par l'arrêté n° 12/XV, n'en respecte pas l'esprit. Elles sont bien souvent formulées pour l'avenir avec une visée pédagogique afin de protéger le député.

Le nombre de recommandations dans le cadre de la seconde campagne de contrôle semestriel de la XVI^e législature a fortement diminué par rapport au nombre de recommandations constaté à l'issue de la campagne de contrôle portant sur l'utilisation des frais de mandat au cours du second semestre 2022 : ce nombre a été divisé par plus de trois. De 38, il est passé à 12 – soit le plus faible nombre de recommandations jamais constaté depuis la mise en œuvre du contrôle des frais de mandat, alors que, dans le même temps, l'échantillon des députés contrôlés s'est élargi (passant d'environ 150 députés contrôlés dans le cadre du contrôle annuel à environ 190 députés contrôlés dans le cadre du contrôle semestriel).

La campagne de contrôle semestriel 2023 renoue ainsi avec la tendance à la baisse continue du nombre de recommandations, qui avait été constatée au gré des campagnes de contrôle annuel 2018, 2019, 2020 et 2021 (à l'issue desquelles respectivement 122, 100, 33 et 23 recommandations avaient été adressées aux députés contrôlés). La campagne de contrôle semestriel 2022 – à l'issue de laquelle le nombre de recommandations avait augmenté, en rupture avec la tendance constatée – fait donc rétrospectivement figure d'exception.

a. Les recommandations relatives aux mouvements entre compte personnel et compte affecté à l'AFM

À la différence des précédentes campagnes de contrôle, le Déontologue n'a que très peu eu, dans le cadre du contrôle semestriel 2023, à formuler de **recommandations relatives aux mouvements entre compte personnel et compte AFM.**

Cependant, à un député qui, au moyen de ses deniers personnels, avait effectué en 2023 une importante avance de fonds pour financer des dépenses liées à son mandat parlementaire, et dont ledit mandat a cessé par l'effet de la dissolution du 9 juin 2024, il a rappelé que, s'il souhaitait se rembourser cette avance depuis son compte AFM, il ne pouvait le faire que dans la limite du solde disponible sur ce compte et, en toute hypothèse, avant la déclaration (et, le cas échéant, la restitution) du solde de l'AFM perçue au titre de la XVI^e législature.

⁽¹⁾ Voir la proposition n° 2 *supra* et : La consolidation de la déontologie parlementaire, *rapport public 2023*, p. 31.

b. Les recommandations relatives aux conditions d'application du barème des indemnités kilométriques

Comme lors des précédentes campagnes de contrôle, le Déontologue a rappelé les conditions d'**application du barème des indemnités kilométriques** à des députés qui :

– soit, n'y ont pas du tout recouru et ont préféré imputer des frais réels (notamment de carburant) sur leur AFM alors qu'ils utilisaient un véhicule personnel pour se déplacer dans le cadre de leur mandat parlementaire et qu'en pareil cas, ils sont tenus par le point 2.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV de se rembourser sous forme d'indemnités kilométriques ;

– soit, y ont recouru sans tenir de journal de bord présentant un relevé détaillé des déplacements effectués dans le cadre de leur mandat parlementaire au titre desquels ils se sont versés des indemnités kilométriques.

Le Déontologue ne s'appesantira toutefois pas dans le présent rapport sur ces questions liées à l'application du barème des indemnités kilométriques, auxquelles ses prédécesseurs ont déjà consacré des développements dans leurs rapports respectifs.

Le Déontologue souhaite en revanche mettre l'accent sur **deux recommandations inédites** mais susceptibles de concerner (bien) d'autres députés que ceux à qui elles ont été adressées.

c. La recommandation relative aux modalités de prise en charge des déplacements réguliers d'un collaborateur parlementaire entre la circonscription et Paris

À un député qui avait versé à son collaborateur parlementaire plusieurs milliers d'euros au titre du remboursement de billets de train pour des trajets réguliers entre sa circonscription et Paris, le Déontologue a rappelé que, si le point 2.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV admet l'éligibilité à l'AFM des « *frais de déplacement [des] collaborateurs salariés [du député] qui répondent à la qualification de frais professionnels [...] pour des activités liées à l'exercice du mandat parlementaire ou à l'activité politique du député* », cette disposition ne permet toutefois la prise en charge au moyen de l'AFM que de déplacements ponctuels réalisés par les collaborateurs dans le cadre du mandat parlementaire de leur employeur.

Le point 2.2 précité n'a en revanche pas vocation à couvrir les trajets réguliers entre le domicile des collaborateurs parlementaires et leur lieu de travail – trajets qui sont directement pris en charge par l'Assemblée nationale dans les conditions de droit commun (en particulier, remboursement à hauteur de 50 % – voire 75 % du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2024 – du ou des abonnement(s) à un service de transports publics).

Pour des **déplacements très réguliers d'un collaborateur entre la circonscription et Paris**, le Déontologue recommande de déclarer deux lieux de travail dans le contrat de travail des collaborateurs parlementaires et de solliciter auprès de la direction de la Gestion parlementaire et sociale le remboursement des abonnements nécessaires au collaborateur pour se rendre sur les deux lieux de travail.

d. La recommandation relative au contenu des documents parlementaires dont les frais de conception, d'impression et de distribution sont susceptibles d'être financés par les frais de mandat

À un député qui, dans une « *newsletter* » rédigée par ses collaborateurs parlementaires, financée par ses frais de mandat et diffusée en période électorale (en l'espèce à l'approche des élections sénatoriales de 2023), avait fait part, de façon explicite, de son soutien à un candidat, le Déontologue a rappelé que :

– l'article L. 52-8-1 du code électoral dispose qu'« *aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition des députés ou des groupes politiques par l'Assemblée nationale pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat* » ;

– le point 4.2.11.3 du *Guide du candidat et du mandataire* diffusé en avril 2023 par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), en vue des élections sénatoriales de 2023, énonce que « *s'agissant du député, la publication des lettres du député ou des comptes rendus d'activité qui présentent un caractère habituel peut être prise en charge par l'AFM, sous réserve que ces documents ne comportent aucune mention des élections ou d'une candidature aux élections, ne puissent apparaître comme une forme de soutien à un candidat ou à son programme, ni être regardés, notamment par leur propos particulièrement élogieux ou leur mode de diffusion, comme une promotion implicite d'une candidature (décisions du Conseil constitutionnel n° 2018-5532 du 4 mai 2018 et n° 2018-5533 AN du 8 juin 2018)* ».

Compte tenu de ces règles, le Déontologue a recommandé au député concerné qu'à l'avenir les documents qui sont diffusés dans le cadre de l'exercice de son mandat parlementaire (que ce soit par voie postale, par courriel, par l'intermédiaire d'un site Internet, etc.) et dont les frais de conception, d'impression et de diffusion sont pris en charge par ses frais de mandat (que ce soit par l'AFM, la DMD ou bien par le crédit collaborateur, au moyen duquel sont rémunérés les collaborateurs parlementaires) s'abstiennent de promouvoir toute candidature à une élection.

3. Un montant de demandes de remboursement au titre de méconnaissances de l'arrêté significativement plus élevé que celui enregistré à l'issue de la précédente campagne de contrôle semestriel

À l'issue des opérations du contrôle semestriel de 2023, au stade des projets de conclusions du Déontologue, le montant total des demandes de remboursement formulées représentait 4,3 % de l'AFM versée sur la période du 1^{er} avril au 30 septembre 2023 – soit le plus fort taux de remboursements demandés (par rapport au montant total de l'AFM versée aux députés contrôlés) qui ait jamais été constaté depuis la mise en œuvre du contrôle des frais de mandat des députés.

Cependant, au stade des conclusions définitives du Déontologue, ce taux a significativement diminué pour s'établir à 2,2 % de l'AFM versée aux députés contrôlés sur la période contrôlée – ce qui représente néanmoins une hausse de 90 % par rapport au taux des remboursements demandés à l'issue de la campagne de contrôle semestriel de 2022 (1,17 % de l'AFM versée) – qui était lui-même le plus faible taux de remboursements demandés par rapport au montant total de l'AFM versée aux députés contrôlés jamais enregistré depuis que l'utilisation de cette avance est contrôlée.

Cette forte augmentation doit être analysée avec nuance. En effet, il convient de noter qu'au stade des conclusions définitives, 48 % des députés contrôlés (93 sur 190) n'ont fait l'objet d'aucune demande de remboursement, contre 45 % (86 sur 191) pour la campagne précédente, soit une amélioration de trois points sur cet indicateur.

a. La hausse des demandes de remboursement est en bonne partie due à un seul dossier

Un dossier spécifique est à l'origine de la moitié de la hausse des demandes de remboursement formulées. L'absence de transmission de sa comptabilité et de ses justificatifs par le député concerné a en effet conduit à une demande de remboursement d'un montant exceptionnellement élevé, correspondant à l'intégralité de l'AFM qu'il a perçue sur la période contrôlée.

Si l'on exclut ce dossier, le montant total des demandes de remboursement représente 1,7 % de l'AFM versée, soit un niveau comparable aux taux des demandes de remboursements constatés à l'issue des campagnes de contrôle annuels de 2019 et de 2021.

Le reste de la hausse se concentre sur les 10 % de dossiers ayant fait l'objet des demandes de remboursement les plus élevées. Ce dixième décile, composé de 19 députés, représente à lui seul plus des trois-quarts (76,5 %) des demandes de remboursement.

b. Les demandes de remboursement les plus élevées ne sont pas nécessairement les plus nombreuses

Comme lors des contrôles annuels 2020 et 2021 ainsi que lors du contrôle semestriel 2022, les deux types de méconnaissances qui ont généré les demandes de remboursement les plus nombreuses sont les dépassements des plafonds de dépenses sans justificatif et les dépenses personnelles ou étrangères au mandat.

En revanche, et contrairement à ce qui était constaté à l'issue des précédentes campagnes de contrôle des frais de mandat, ces deux types de méconnaissances n'ont pas généré les demandes de remboursements les plus élevées.

Au stade des projets de conclusions établis par le Déontologue à l'issue de la campagne de contrôle semestriel 2023, ce sont les dépenses dépourvues non seulement de justificatif mais aussi de justification – troisième poste de demandes de remboursement pour ce qui est du nombre de députés concernés – qui ont motivé les demandes de remboursement les plus élevées – notamment parce que le cas du député tiré au sort qui n'a pas fourni de dossier a été rattaché à cette catégorie de méconnaissances de l'arrêté n° 12/XV.

Il faut cependant noter qu'au stade des conclusions définitives, compte tenu des décisions prises par la Délégation chargée de la transparence et des représentants d'intérêts, les dépenses dépourvues de justificatif et de justification circonstanciée n'ont plus concerné que deux députés (dont celui n'ayant pas fourni son dossier) et que le montant des demandes de remboursement formulées à ce titre a diminué, pour passer derrière celui des dépassements du plafond hebdomadaire de 150 € pour les dépenses sans justificatif.

D. LES PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES À L'ISSUE DE LA CAMPAGNE DE CONTRÔLE SEMESTRIEL 2023

Au-delà des dépassements du plafond hebdomadaire de 150 € pour les dépenses sans justificatif et des dépenses personnelles ou étrangères au mandat parlementaire – qui, comme lors des précédentes campagnes de contrôle, représentent toujours de très loin le plus grand nombre de motifs de demandes de remboursement, et que ses prédécesseurs ont déjà longuement évoqués dans leurs rapports –, le Déontologue souhaite consacrer de plus amples développements à huit types de méconnaissances de l'arrêté n° 12/XV, à commencer par celles qui résultent des dépenses dépourvues non seulement de justificatif mais aussi de justification circonstanciée et qui, au stade des projets de conclusions, ont motivé les demandes de remboursements les plus élevées.

1. L'inéligibilité des dépenses dépourvues non seulement de justificatif mais aussi de justification circonstanciée

À l'issue de la précédente campagne de contrôle semestriel de 2022, le Déontologue avait déploré que certains députés procèdent à des retraits d'espèces récurrents, voire hebdomadaires, sans fournir, pour les dépenses correspondantes, aucune justification – ou des justifications très lapidaires, voire artificielles.

L'an passé, le Déontologue s'était contenté d'adresser aux députés concernés des recommandations visant à leur rappeler que la tolérance de 150 € par semaine calendaire de dépenses sans justificatif ne valait 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 devaient faire l'objet d'indications circonstanciées – et non de présentations génériques (et parfois « copiées-collées » pour chaque retrait) telles que : « retrait DAB », « journaux », « achats presse », « collations », « consommations », « viennoiseries », « achats permanence », « achats marchés », « cadeaux », ou encore « pressing + coiffeur + bureau ».

Il avait également averti qu'il n'exclurait plus désormais de considérer que des justifications minimalistes et/ou stéréotypées et/ou dupliquées pour chaque retrait d'espèces puissent constituer des méconnaissances de l'arrêté n° 12/XV devant donner lieu à un remboursement de la part des députés concernés.

Il avait ainsi écrit, dans son rapport public d'activité 2023, que « *les dépenses financées par de tels retraits [d'espèces] doivent faire l'objet d'indications circonstanciées. À défaut, le Déontologue se réservera la possibilité de déclarer tout ou partie de telles dépenses inéligibles* » ⁽¹⁾.

En cohérence avec ses recommandations formulées en 2023, le Déontologue a, dans ses projets de conclusions établis en septembre 2024, demandé le remboursement de dépenses dépourvues non seulement de justificatif mais aussi de justification circonstanciée à une trentaine de députés, parmi lesquels figure le député tiré au sort qui n'a pas remis son dossier.

Parmi ces députés, 80 % ont soit accepté les conclusions provisoires du Déontologue soit formé une contestation dans laquelle ils ont fourni des justifications suffisantes, voire, pour certains, extrêmement précises et étayées – preuve que cet effort était à leur portée. Le Déontologue note d'ailleurs qu'un certain nombre d'autres députés ont spontanément apporté des justifications tout à fait satisfaisantes – et parfois fort détaillées – soit d'emblée (dans les dossiers remis) soit en réponse aux notes d'observations transmises par les contrôleurs, sans attendre de recevoir un projet de conclusions leur demandant un remboursement.

En dehors du cas du député tiré au sort qui n'a pas fourni de dossier et dont la contestation n'apportait pas d'éléments supplémentaires, le Déontologue a estimé

⁽¹⁾ La consolidation de la déontologie parlementaire, *rapport public 2023*, p. 37.

que les explications de quelques députés seulement restaient indigentes dans les contestations qu'ils lui ont adressées.

Par conséquent, il a transmis leurs contestations à la Délégation chargée de la transparence et des représentants d'intérêts.

Lors de sa réunion du 11 décembre 2024, cette dernière a fait intégralement droit à toutes ces contestations, à l'exception d'un seul cas pour lequel elle a partiellement confirmé l'appréciation du Déontologue.

La Délégation a jugé nécessaire que les règles relatives aux dépenses sans justificatif soient mises à jour au regard de l'évolution que leur application a connue sous l'impulsion du Déontologue, et qu'ainsi précisées, elles soient mieux diffusées auprès de l'ensemble des députés.

Les décisions de la Délégation au sujet des dépenses dépourvues non seulement de justificatif mais aussi de justification circonstanciée ont conduit à réduire de manière significative le montant des demandes de remboursement formulées à ce titre au stade des conclusions définitives.

En effet, si, au stade des projets de conclusions, environ trente députés se sont vus demander de rembourser des dépenses dépourvues de justificatif et de justification circonstanciée, seul un député et celui n'ayant pas fourni de dossier (soit 1 % des députés contrôlés) ont reçu des demandes de remboursement à ce titre au stade des conclusions définitives.

2. L'inéligibilité des stylos et autres « *goodies* » distribués dans l'espace public

Parmi les pratiques qu'il a jugées non conformes à l'arrêté du Bureau relatif aux frais de mandat des députés, le Déontologue souhaite signaler celle qui consiste à acheter massivement au moyen de l'AFM des stylos, porte-clés et autres « *goodies* » (parfois pour des montants de plusieurs milliers d'euros) afin de les distribuer à tout un chacun dans l'espace public : sur la voie publique, dans des lieux publics, lors de marchés, de braderies ou encore de kermesses, etc.

Il est vrai que le point 6.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV rend éligible à l'AFM l'« *achat de cadeaux, de médailles, d'insignes et d'accessoires pour des événements directement liés à l'exercice du mandat* ». Cette disposition permet à un député de financer avec son AFM l'achat de cadeaux qu'il remet à l'occasion d'événements en lien direct avec l'exercice de son mandat, par exemple des souvenirs distribués à des élèves venant visiter l'Assemblée nationale à son invitation et en sa présence.

Cependant, si la présence, en cette qualité, d'un député à un événement est de nature à établir une présomption de lien avec son mandat, elle ne suffit pas à elle seule à faire de toute circonstance un événement en lien avec son mandat.

Par conséquent, les marchés, braderies et kermesses, qui sont des moments habituels de la vie sociale, ne sauraient être qualifiés d'événements en lien direct avec le mandat du simple fait qu'un député s'y rende, *a fortiori* de sa propre initiative.

Aussi le Déontologue a-t-il jugé inéligibles à l'AFM les achats massifs de « *goodies* » qu'un député avait imputés sur son AFM pour les distribuer à tout un chacun dans l'espace public – position que le député intéressé n'a pas contestée.

Le Déontologue a par ailleurs eu l'occasion de réitérer cette position dans le cadre du contrôle des déclarations du solde de l'AFM perçue au titre de la XVI^e législature.

3. Le cas des frais d'entretien du pied-à-terre francilien

Bien qu'un seul député se soit vu adresser une demande de remboursement à ce titre au stade des conclusions définitives établies à l'issue du contrôle semestriel de 2023, le Déontologue tient à aborder la question de la prise en charge des frais d'entretien du pied-à-terre situé à Paris ou dans une commune de la petite couronne, dont les députés peuvent imputer les frais d'occupation sur leur AFM en application du point 3.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV.

En effet, ce point 3.2 rend éligible à l'AFM, pour les députés qui ne sont pas élus de Paris ou d'un département de la petite couronne, « *la location d'un pied-à-terre à Paris ou dans une commune de la petite couronne (loyer, dépenses d'eau, d'électricité, de chauffage et de télécommunications, frais d'agence, dépôt de garantie, taxes et impôts afférents à l'occupation du local, frais d'assurances, charges de copropriété et dépenses de travaux relevant du locataire à l'exclusion des frais d'aménagement tels que les dépenses de mobilier, d'équipement électroménager ou l'achat du linge de maison...), en complément des frais remboursés sur justificatifs* ».

Ce même point 3.2 précise que si les députés qui ne sont pas élus de Paris ou d'un département de la petite couronne (ainsi que « *leur conjoint, leurs ascendants ou descendants* ») sont propriétaires du pied-à-terre, alors « *les taxes et impôts qui seraient à la charge d'un locataire, les frais d'assurance, les dépenses d'eau et d'électricité, de chauffage, de télécommunications, ainsi que les charges de copropriété et les dépenses de travaux relevant du locataire* » sont éligibles à l'AFM.

Par ailleurs, le point 7.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV admet l'imputation sur l'AFM des coûts liés à « *l'emploi de personnels chargés du ménage de la permanence* », mais pas du pied-à-terre francilien.

Compte tenu de la rédaction de ces points 3.2 et 7.2, qui ne font pas mention de l'éligibilité des prestations de ménage susceptibles d'être réalisées dans le pied-à-terre francilien occupé par un député pour les besoins de l'exercice de son

mandat parlementaire, le Déontologue a estimé, dans le cadre de la campagne de contrôle semestriel 2023, que le coût de telles prestations ne saurait être pris en charge par l'AFM. Il a donc adressé une demande de remboursement à un député qui avait financé au moyen de cette avance les coûts liés au ménage du pied-à-terre qu'il loue à Paris pour les besoins de l'exercice de son mandat parlementaire.

Le député concerné ayant contesté l'appréciation du Déontologue, la Délégation du Bureau a eu à se prononcer sur l'éligibilité à l'AFM des dépenses liées au ménage du pied-à-terre francilien occupé par un député pour les besoins de l'exercice de son mandat parlementaire.

Convaincue par les arguments du député intéressé, elle a estimé, lors de sa réunion du 3 décembre 2024 :

– d'une part, que de telles dépenses sont en lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire puisque les députés qui ne sont pas élus de Paris ou de la petite couronne n'occuperaient pas un pied-à-terre dans (ou à proximité immédiate de) la capitale s'ils n'avaient pas été élus à l'Assemblée nationale ;

– d'autre part, que l'inéligibilité de ces dépenses à l'AFM crée une certaine inégalité de traitement entre les députés, dans la mesure où ceux qui résident à l'hôtel ou dans un bureau-chambre bénéficient, eux, d'un service de ménage dont le prix est inclus dans le coût de l'hébergement pouvant être pris en charge par l'AFM.

La Délégation a donc soumis au Collège des Questeurs une proposition de modification de l'arrêté n° 12/XV tendant à compléter le point 7.2 du C de son article 1^{er}, afin de rendre éligibles à l'AFM les dépenses de ménage réalisées dans le pied-à-terre francilien occupé par les députés pour les besoins de l'exercice de leur mandat parlementaire.

Cependant, lors de sa réunion du 5 février 2025, le Collège des Questeurs n'a pas souhaité donner suite à cette proposition de modification, tant et si bien que la demande de remboursement formulée par le Déontologue est devenue définitive.

4. L'inéligibilité de frais de justice non prévus par l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés

Pour trois députés faisant l'objet du contrôle semestriel de 2023, le Déontologue a estimé que des frais de justice qu'ils avaient imputés sur leur AFM étaient inéligibles à cette avance, faute de lien établi avec l'exercice de leur mandat parlementaire.

- Dans le premier cas, il s'agissait d'un député qui avait pris en charge, au moyen de son AFM, les honoraires d'avocat dus au titre d'un dépôt de plainte pour diffamation dans un litige mettant en cause des faits liés à sa vie privée, sans aucun lien avec son mandat parlementaire. Le député concerné n'a pas contesté en temps utile la demande de remboursement que lui a adressée le Déontologue.

- En revanche, dans le deuxième cas, le député pour lequel le Déontologue avait constaté un manquement du fait d'avoir payé au moyen de son AFM les honoraires d'avocat dus dans le cadre d'un contentieux ayant trait à son état civil a contesté l'appréciation du Déontologue dans le délai qui lui était ouvert pour ce faire.

Saisie de la contestation formée par le député concerné, la Délégation du Bureau a confirmé l'analyse du Déontologue.

- La Délégation a également examiné la contestation formée par un député à qui le Déontologue avait demandé le remboursement d'honoraires d'avocat imputés sur son AFM dans le cadre d'une action en justice intentée en partenariat avec un syndicat pour garantir la liberté de manifestation.

Contrairement au Déontologue, qui avait estimé que ce contexte ne suffisait pas à établir le lien direct de la dépense avec l'exercice du mandat parlementaire, le député concerné a fait valoir que sa dépense était liée à ce mandat dans la mesure où il entendait contester devant le juge administratif une pratique préfectorale visant, selon lui, à entraver le droit de manifestation pourtant essentiel à son activité politique et parlementaire, et où l'action intentée l'aurait conduit à engager une réflexion législative ayant abouti à la rédaction d'une proposition de loi.

Lors de sa réunion du 3 décembre 2024, la Délégation a été convaincue par les arguments du député en cause et a donc retenu une analyse différente de celle du Déontologue.

Le Déontologue signale que, dans le cadre de la campagne de contrôle des déclarations du solde de l'AFM perçue au titre de la XVI^e législature, il a également été amené à demander à des députés de rembourser, sur leurs deniers personnels, des frais de justice qu'il a jugés inéligibles à l'AFM.

Cela a par exemple été le cas pour un député qui avait financé au moyen de son AFM des frais d'avocat et d'huissier exposés à la suite d'une plainte pour diffamation déposée, entre le premier et le second tour des élections législatives de juillet 2024, à l'encontre de candidats adverses.

Le Déontologue a estimé que ces frais de justice s'inscrivaient dans un contexte électoral qui interdisait leur prise en charge par l'AFM, dans la mesure où le point a) du B de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV énonce que « *sont insusceptibles d'être pris en charge au titre des frais de mandat : [...] Les prêts, dons en nature, biens et prestations fournis à un candidat à une élection politique* », et où, par ailleurs, le point 7.2 du C de l'article 1^{er} du même arrêté exclut que l'AFM puisse être utilisée pour le financement du recours à un avocat dans un contentieux à caractère électoral.

Par ailleurs, en procédant à l'examen du solde de l'AFM perçue au titre de la XVI^e législature qu'un député a déclaré, il a été constaté que ce dernier a, en 2024, réglé au moyen de son AFM des honoraires d'avocat d'un montant significatif au

sujet de l'éligibilité desquels aussi bien le précédent déontologue que les Questeurs alors en fonctions avaient été interrogés, à la fin de l'année 2021.

Or le précédent déontologue avait alors indiqué au député concerné que, dans la mesure où le litige au titre duquel des frais d'avocat étaient dus mettait en cause des faits liés à ses activités entrepreneuriales et antérieures à son élection au Parlement, les dépenses correspondantes ne pouvaient être rattachées à l'exercice de son mandat parlementaire, tant et si bien qu'elles ne pouvaient satisfaire à l'exigence du point 7.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV qui n'admet l'éligibilité à l'AFM des frais liés au « *recours par les députés à des personnes non salariées, notamment aux membres des professions libérales réglementées* [en particulier les avocats, que] *pour des activités en lien direct avec l'exercice de leur mandat* ».

Le précédent déontologue avait réitéré sa position dans un avis transmis début 2022 au Collège des Questeurs de l'époque, auquel le député en cause avait demandé si les honoraires d'avocats litigieux pouvaient être pris en charge par ses frais de mandat et par l'Assemblée nationale, au titre de la protection fonctionnelle des députés.

Dans la mesure où, malgré ces deux avis défavorables du précédent déontologue, le député en question a, en 2024, imputé sur son AFM des frais d'avocat dus dans le cadre d'un litige dépourvu de lien direct avec l'exercice de son mandat parlementaire, il lui a donc été demandé de rembourser, au moyen de ses deniers personnels, les sommes concernées auprès de la Trésorière de l'Assemblée nationale.

5. Le caractère raisonnable des dépenses de rémunération de « chasseurs de têtes »

Confronté au cas d'un député qui avait versé, depuis son AFM, plusieurs milliers d'euros à un cabinet de recrutement afin de l'aider à embaucher une collaboratrice parlementaire, le Déontologue a estimé qu'un tel contexte ne suffisait pas à caractériser des circonstances exceptionnelles de nature à justifier le niveau des rémunérations en cause.

À cette occasion, a été fixé un plafond pour les dépenses de rémunération de cabinets de recrutement imputées sur l'AFM, afin de garantir le respect du principe, posé par le point A de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV, selon lequel « *les frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale doivent avoir un caractère raisonnable* ».

Tout en reconnaissant que la prestation en cause pouvait apparaître onéreuse, le député concerné a contesté l'appréciation du Déontologue, faisant valoir qu'il était très difficile de recruter une collaboratrice en circonscription, en particulier dans la sienne, sur un poste de secrétaire de direction avec une expérience auprès d'élus, et qu'avant de faire appel à une société de recrutement, il avait tenté

en vain de recruter directement pendant plus de trois mois (annonce sur le site France Travail, etc.).

Saisie de la contestation de ce député, la Délégation, a, lors de sa réunion du 3 décembre 2024, confirmé l’appréciation du Déontologue.

6. Le caractère raisonnable des dépenses de rémunération d’artistes ou d’intervenants

D’autres dossiers ont amené le Déontologue à fixer également un plafond pour la prise en charge, par l’AFM, des dépenses de rémunération d’artistes ou d’intervenants sollicités par des députés pour participer à des fêtes populaires, colloques ou autres événements organisés dans le cadre de leur mandat parlementaire.

Le Déontologue a ainsi demandé à deux députés qui avaient rémunéré, au moyen de leur AFM, à hauteur de plusieurs milliers d’euros, des artistes musicaux ayant réalisé des prestations lors de fêtes populaires ou de *meetings* organisés par leurs soins, de rembourser, sur leurs deniers personnels, une partie des dépenses concernées au motif que celles-ci n’étaient, à ses yeux, pas conformes au principe selon lequel « *les frais de mandat pris en charge par l’Assemblée nationale doivent avoir un caractère raisonnable* » (point A de l’article 1^{er} de l’arrêté n° 12/XV).

Les deux députés en cause ont contesté cette position, faisant valoir :

– pour le premier, que l’événement politique qu’il avait organisé avait permis de rencontrer directement la population dans un cadre festif, d’informer celle-ci de son activité, de « *créer du lien entre l’élu et les citoyens* », ou encore d’accroître la visibilité d’associations et de producteurs locaux ;

– pour le second, que la venue d’une artiste de renommée internationale, issue des quartiers populaires, était de nature à donner « *à une jeunesse en proie à la violence, au trafic de drogue, et à la prostitution* » le message « *d’une méritocratie encore active, d’un ascenseur social ascendant et non statique* ».

Lors de sa réunion du 3 décembre 2024, la Délégation a partiellement confirmé l’analyse du Déontologue : sans remettre en cause le principe des demandes de remboursement formulées par ce dernier, elle en a cependant un peu réduit le montant, en fixant, pour les dépenses de rémunération d’artistes ou d’intervenants sollicités par des députés pour participer à des fêtes populaires, colloques ou autres événements organisés dans le cadre de leur mandat parlementaire, un plafond légèrement supérieur à celui proposé par le Déontologue.

7. Le caractère raisonnable des achats de drapeaux de cérémonies commémoratives

La campagne de contrôle semestriel de 2023 a conduit le Déontologue à formuler une demande de remboursement au titre de dépenses excessives pour

l'achat de drapeaux de cérémonies commémoratives – dépenses pour lesquelles il avait déjà fixé un plafond pour leur prise en charge par l'AFM, à l'occasion de consultations effectuées par des députés en amont d'éventuels achats.

Après avoir procédé à une étude de marché, le Déontologue a en effet jugé que le coût d'un drapeau de cérémonie susceptible d'être financé par l'AFM – le cas échéant pour être offert à des associations d'anciens combattants sollicitant une contribution financière du député – ne devait pas présenter un caractère excessif, compte tenu des exigences du point A de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV.

En revanche, s'agissant des achats d'accessoires (hampe, baudrier, cravate, gants blancs pour le porteur de drapeau, etc.), ceux-ci ne sont pas éligibles à l'AFM.

8. Le caractère raisonnable des achats de matériel photographique

Enfin, le Déontologue a eu à apprécier le caractère raisonnable d'achats de matériel photographique, sur le fondement du point A de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV.

Il a été demandé à un député de rembourser une partie d'une dépense de plusieurs milliers d'euros imputée sur l'AFM pour l'achat d'un appareil photo qui, selon l'intéressé, était aussi une caméra et servait à sa collaboratrice pour documenter ses déplacements en circonscription.

Le député concerné ayant contesté l'appréciation du Déontologue, la Délégation a examiné ses arguments lors de sa réunion du 3 décembre 2024, mais elle n'y a pas fait droit, préférant confirmer la position retenue par le Déontologue.

E. LES CONTRÔLES SPÉCIAUX CONDUITS PAR LE DÉONTOLOGUE

En plus des contrôles semestriels effectués à la suite du tirage au sort du 14 février 2024, le Déontologue a, après avoir obtenu des indices laissant suspecter un mésusage des frais de mandat, diligenté des contrôles spéciaux (1) portant sur l'utilisation que trois députés ont faite de leur AFM, sur le fondement du dixième alinéa de l'article 3 de l'arrêté n° 12/XV ⁽¹⁾.

À l'issue de ces contrôles spéciaux, il apparaît nécessaire que le code de déontologie des députés soit complété afin qu'une sanction autre que le seul remboursement de dépenses indûment imputées sur les frais de mandat puisse s'appliquer aux comportements qui ont motivé certains de ces contrôles (2).

⁽¹⁾ *Cet alinéa prévoit que « lorsque le déontologue de l'Assemblée nationale en fait la demande, le député est tenu de lui communiquer sans délai les données et pièces justificatives qu'il doit enregistrer, classer et conserver ».*

1. Les trois contrôles spéciaux engagés par le Déontologue en 2024

- Le **premier de ces contrôles spéciaux** concerne un député dont l'examen du dossier de déclaration du solde de l'AFM perçue au titre de la XVI^e législature a soulevé des interrogations.

La vérification des relevés bancaires du compte AFM de ce député relatifs à l'année 2024 a en effet permis d'identifier des dépenses suspectes (retraits d'espèces nocturnes d'un montant élevé, dépenses effectuées sur un site de rencontres, mouvements entre le compte AFM et le compte personnel, etc.). Le député a cependant pris l'initiative de rembourser, sur ses deniers personnels, avant même la mise en œuvre du contrôle, la quasi-totalité des virements et retraits d'espèces litigieux.

Ce député ayant été tiré au sort pour un contrôle de l'utilisation de son AFM en 2023 – à l'issue duquel une demande de remboursement a été formulée et honorée –, seule la période courant de juin à décembre 2022 n'avait pas fait l'objet d'un contrôle par le Déontologue.

Le 19 décembre 2024, il a donc été demandé au député concerné de fournir le tableau d'enregistrement des dépenses imputées sur son AFM tout au long du premier semestre de la XVI^e législature, ainsi que les justificatifs associés à ces dépenses et les relevés bancaires de son compte AFM relatifs à la période considérée.

Les documents demandés ont été produits le 5 janvier 2025. Après instruction du dossier, des demandes d'informations complémentaires ont été adressées au député en question le 14 janvier 2025, auxquelles il a répondu le 24 janvier 2025.

Au vu des réponses fournies, un projet de conclusions formulant une demande de remboursement a été transmis le 30 janvier 2025 au député.

Au 25 mars 2025, ledit député n'a pas encore procédé à l'intégralité des remboursements demandés à l'issue du contrôle spécial diligenté par le Déontologue et du contrôle du solde déclaré de l'AFM qui lui a été versée au titre de la XVI^e législature.

- Le **deuxième contrôle spécial** concerne un député qui n'avait pas été tiré au sort pour faire l'objet d'un contrôle semestriel et dont il a été révélé publiquement en septembre 2024 qu'il avait imputé sur son AFM des dépenses personnelles (frais de gardiennage de chiens, abonnement à des sites de rencontres, etc.).

Après avoir eu des entretiens avec ce député, le Déontologue lui a demandé de lui fournir les tableaux d'enregistrement de l'ensemble des dépenses imputées sur son AFM de juin 2022 à juin 2024 ainsi que les justificatifs associés à ces dépenses et les relevés bancaires relatifs à la même période.

Les documents demandés ont été transmis dès le début du mois d'octobre 2024. Leur analyse a permis de constater que le député avait, de sa propre initiative, à la suite des échanges qu'il avait eus avec le Déontologue, remboursé, sur ses deniers personnels, dès la mi-septembre 2024, 80 % des dépenses indûment imputées sur son AFM entre juin 2022 et juin 2024.

Des demandes d'informations complémentaires lui ont néanmoins été adressées fin octobre 2024, auxquelles il a répondu en novembre et décembre 2024.

Sur le fondement des réponses fournies par le député, le Déontologue a établi, le 7 janvier 2025, un projet de conclusions lui demandant un remboursement complémentaire correspondant aux 20 % restant à rembourser du montant total des dépenses indûment financées au moyen de l'AFM.

Le 20 janvier 2025, le député a accepté ce projet de conclusions – qui est donc devenu définitif – et procédé au remboursement demandé dans la foulée.

- **Le troisième contrôle spécial** engagé en 2024 concerne un député qui n'avait pas été tiré au sort pour faire l'objet d'un contrôle semestriel de l'utilisation de son AFM en 2022 ou 2023.

Or un article de presse publié en novembre 2024 indiquait que ce député avait imputé sur son AFM de nombreuses dépenses étrangères à l'exercice de son mandat parlementaire (achats de produits stupéfiants, retraits d'espèces nocturnes pour des montants élevés, etc.).

À la suite d'un entretien téléphonique avec le député concerné, le Déontologue lui a demandé, le 19 novembre 2024, de lui transmettre les tableaux d'enregistrement des dépenses imputées sur son AFM depuis le début de la XVI^e législature jusqu'au mois de novembre 2024, ainsi que les justificatifs associés et les relevés bancaires de son compte AFM relatifs à la période considérée.

L'analyse des documents fournis le 14 décembre 2024 a permis de constater que le député en question avait, de sa propre initiative, remboursé, sur ses deniers personnels, près de 95 % des dépenses indûment imputées sur son AFM entre juin 2022 et novembre 2024.

Le Déontologue a adressé, le 16 janvier 2025, des demandes d'informations complémentaires au député en cause, auxquelles ce dernier a répondu, en s'engageant notamment à procéder aux remboursements susceptibles d'être demandés. Le député a précisé n'avoir jamais financé l'achat de produits stupéfiants au moyen des fonds prélevés sur son AFM.

- **À l'issue de ces deux derniers contrôles spéciaux**, et au regard des comportements ayant conduit aux mésusages des frais de mandat, le Déontologue a estimé, sur le fondement de l'article 3 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV, « *devoir faire application des dispositions de l'article 80-4 du Règlement relatif aux manquements aux règles définies dans le code de déontologie et en particulier à son article 1^{er} 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 »», ainsi qu'à son article 5 qui énonce que « *les députés veillent à ce que les moyens et indemnités mis à leur disposition soient utilisés conformément à leur destination* ».

Par conséquent, le Déontologue a saisi la Délégation du Bureau chargée de la transparence et des représentants d'intérêts afin qu'elle se prononce sur la mise en œuvre de l'article 80-4 précité.

Cependant, les cas des deux députés concernés mettent particulièrement en lumière les limites des capacités d'intervention du Déontologue lorsqu'un député dont le comportement répréhensible a conduit non seulement à des méconnaissances de la réglementation applicable aux frais de mandat mais aussi à la réalisation d'actes illicites, entend effacer les manquements commis en procédant à des remboursements sur ses deniers personnels, sans faire l'objet de sanctions au titre du préjudice que ce comportement a pu causer à l'honorabilité de la Représentation nationale dans son ensemble.

2. La nécessité de consacrer, dans le code de déontologie des députés, un principe de dignité

L'article 91 *bis* du Règlement du Sénat oblige les membres de la Haute Assemblée à exercer « *leur mandat dans le respect du principe de laïcité et avec assiduité, dignité, probité et intégrité* ».

Le Guide déontologique des sénateurs explicite ce principe de dignité de la façon suivante : « *les Sénateurs s'obligent à respecter la dignité requise par le mandat parlementaire dont ils sont investis par leur élection. Ils doivent ainsi assurer l'honorabilité et la respectabilité de leur fonction par un comportement adéquat en toutes circonstances. Contreviendrait à l'obligation de dignité toute forme de harcèlement à l'égard d'un tiers* » ⁽¹⁾.

Si le code de déontologie des députés consacre un principe d'exemplarité ⁽²⁾, celui-ci est formulé en des termes, largement centrés sur les enjeux de harcèlement moral ou sexuel, qui renvoient aux autres principes qui sont énoncés par ce code (poursuite de l'intérêt général, indépendance, objectivité, responsabilité, probité) et parmi lesquels ne figure pas le principe de dignité.

Les précédents déontologues ont regretté que ce dernier principe ne soit pas inscrit en tant que tel au sein du code de déontologie des députés.

⁽¹⁾ Guide déontologique des sénateurs, mars 2024, pp. 20 et 21.

⁽²⁾ Article 6 : « Dans l'exercice de son mandat, chaque député doit se conformer aux principes énoncés dans le présent code et les promouvoir. 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. »

Mme Agnès Roblot-Troizier écrit ainsi, dans son rapport d'activité de 2020 : « constatant que certains agissements n'étaient pas susceptibles d'être visés par les dispositions du code de déontologie alors même qu'ils constituaient selon eux des manquements à la déontologie, les prédécesseurs de la Déontologue ont suggéré de compléter cet article, en vue d'introduire une disposition, présente dans quasiment tous les codes de déontologie parlementaire, et destinée à éviter les comportements susceptibles de porter atteinte à l'image de l'Assemblée nationale. [...] »

« Si la Déontologue est parfaitement consciente de la difficulté de recourir à des critères objectifs pour apprécier le caractère exemplaire d'un comportement, il lui paraît cependant important d'ouvrir plus largement à l'institution parlementaire la possibilité de mettre en cause le comportement de l'un de ses membres qui aurait pour effet de nuire à son image. Il est en effet des cas où l'absence de réaction de l'Assemblée nationale en tant qu'institution ne manquerait pas de surprendre, voire de susciter incompréhension et critiques. Incompréhension des autres députés qui auraient à supporter les conséquences de l'acte contesté sans pouvoir clairement s'en désolidariser aux yeux de l'opinion publique, en dépit de condamnations individuelles. Critiques envers l'institution parlementaire, qui ne manquerait pas d'être accusée de permissivité ou d'impuissance dans un contexte bien connu d'antiparlementarisme récurrent.

« Dans cette perspective, la Déontologue a suggéré, dans ses rapports du 15 mai 2018 et du 30 janvier 2019 ainsi que dans son avis du 8 octobre 2019, que le code de déontologie des députés prévoie que ceux-ci « prennent garde à ce que leurs actions dans l'enceinte parlementaire comme en dehors ne portent pas atteinte à l'image de la Représentation nationale ». L'atteinte à l'image de la Représentation nationale lui paraît bien exprimer l'idée d'une atteinte à l'image de l'ensemble des députés en tant que représentants de la Nation »⁽¹⁾.

Le Déontologue est également favorable à une modification du code de déontologie des députés tendant à y inscrire un principe de dignité de façon à ce que le comportement d'un député, qui serait suffisamment avéré (ou, *a fortiori*, reconnu par ce dernier) et dont la nature causerait un préjudice de réputation à la Représentation nationale dans son ensemble, puisse être caractérisé par le Déontologue comme constitutif d'un manquement à ce principe et faire, le cas échéant, l'objet de sanctions disciplinaires décidées par le Bureau de l'Assemblée nationale, sans préjudice d'éventuelles sanctions décidées par l'autorité judiciaire.

Le Déontologue note que certaines professions, comme celle d'avocat, ont fait du principe de dignité l'un des principes essentiels qui s'imposent à leurs membres et dont le non-respect est passible de poursuites disciplinaires à l'initiative des ordres professionnels. Ainsi, le principe de dignité est l'un des cinq piliers du serment de l'avocat, qui exige de cet auxiliaire de justice qu'il se montre respectable

⁽¹⁾ A. Roblot-Troizier, Le temps de l'appropriation des réformes déontologiques à l'Assemblée nationale, rapport public d'activité 2020, pp. 39-40.

dans son attitude comme dans son apparence, aussi bien dans l'exercice de sa profession que dans sa vie privée. Ont pu être regardés comme ayant violé le principe de dignité des avocats qui avaient commis des fautes non seulement dans l'exercice de leur profession (manquement à des obligations financières, comptables, etc.) mais aussi en dehors de celle-ci (condamnations pénales au titre de violences intrafamiliales, etc.).

De la même façon, le Déontologue estime pertinent que les députés soient, comme les sénateurs, tenus d'adopter un comportement respectable, non seulement dans le cadre de l'exercice de leur mandat parlementaire, mais aussi dans le cadre de leur vie privée.

Indépendamment d'éventuelles actions en justice, un manquement à cette exigence d'honorabilité – en particulier lorsqu'il porte atteinte à l'image de la Représentation nationale dans son ensemble – devrait pouvoir ouvrir la voie à une procédure disciplinaire engagée sur le fondement de l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, quand bien même les éventuelles méconnaissances de la réglementation applicable aux frais de mandat qui seraient liées au manquement en cause auraient été « réparées » par un remboursement sur deniers personnels.

Aujourd'hui, le Déontologue est bien démuni face aux cas de députés dont l'attitude, dans le cadre de l'exercice de leur mandat parlementaire comme en dehors de ce cadre, s'est notamment traduite par un mésusage de leurs frais de mandat divulgué dans la presse et jetant, si ce n'est l'opprobre, du moins la suspicion, sur l'ensemble de leurs collègues, et qui procèdent, sur leurs deniers personnels, à l'ensemble des remboursements requis, soit de leur propre initiative, soit à la demande du Déontologue.

Ces députés ayant réparé leur faute sur le plan financier et exécuté les demandes de remboursement formulées au titre de méconnaissances de la réglementation applicable aux frais de mandat, le Déontologue ne dispose pas toujours de fondement, dans le code de déontologie des députés, pour caractériser un manquement d'ordre disciplinaire qui justifierait la saisine de la Présidence puis du Bureau de l'Assemblée et auquel une réponse institutionnelle pourrait être apportée – alors même que le comportement en cause aurait nui à l'image de l'ensemble de la Représentation nationale.

⁽¹⁾ *Cet article énonce 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.

« Le Bureau peut entendre le député concerné. Cette audition est de droit à la demande du député.

« Le Bureau, lorsqu'il conclut à l'existence d'un manquement, peut rendre publiques ses conclusions, formuler toute recommandation destinée à faire cesser ce manquement et proposer ou prononcer une peine disciplinaire dans les conditions prévues aux articles 70 à 73 » (*rappel à l'ordre, le cas échéant avec inscription au procès-verbal ; censure, le cas échéant avec exclusion temporaire*).

Aussi le Déontologue préconise-t-il d'introduire dans le code de déontologie des députés un nouvel article consacré au principe de dignité, dont les dispositions pourraient s'inspirer du contenu du *Guide déontologique* des sénateurs et être ainsi rédigées :

« Les députés s'obligent à respecter la dignité requise par le mandat parlementaire dont ils sont investis par leur élection. Ils doivent ainsi assurer l'honorabilité et la respectabilité de leur fonction par un comportement adéquat en toutes circonstances. »

Ainsi, confronté au cas d'un député dont le comportement blâmable aurait « défrayé la chronique », préjudicié à l'image de l'ensemble de ses collègues et généré un mésusage de ses frais de mandat – sans que puisse pour autant être caractérisé de manquement aux devoirs de poursuite de l'intérêt général, d'indépendance, d'objectivité, de responsabilité et de probité –, le Déontologue serait en mesure non seulement de lui demander de procéder au remboursement des dépenses indûment imputées sur ses frais de mandat, mais aussi de caractériser, le cas échéant, un manquement au principe de dignité susceptible de justifier une saisine des autorités de l'Assemblée nationale afin que le comportement de ce député soit « jugé par ses pairs » sur le plan disciplinaire.

Proposition n° 3 : introduire dans le code de déontologie des députés un nouvel article consacré au principe de dignité et rédigé de la façon suivante :

« Les députés s'obligent à respecter la dignité requise par le mandat parlementaire dont ils sont investis par leur élection. Ils doivent ainsi assurer l'honorabilité et la respectabilité de leur fonction par un comportement adéquat en toutes circonstances. »

II. LA DISSOLUTION ET SES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES : DÉCLARER ET RESTITUER SON SOLDE AFM

La dissolution du 9 juin 2024 a mis un terme à la XVI^e législature de la V^e République, et avec elle aux mandats de 577 députés.

Elle a eu pour conséquence immédiate l'obligation pour ces derniers de déclarer au Déontologue et de reverser à l'Assemblée nationale l'éventuel solde non consommé des avances de frais de mandat (AFM) perçues. En effet, en application du cinquième alinéa de l'article 2 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés, « au terme de la législature [...], 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 ».

Il s'agit de la deuxième campagne générale de déclaration et de reversement de soldes AFM depuis l'instauration de l'AFM en 2018, après celle intervenue en 2022 à la fin de la XV^e législature. Ces obligations constituent une avancée

importante par rapport aux règles prévalant précédemment pour les soldes d'IRFM (indemnité représentative de frais de mandat).

Les députés en fonction à la fin de la XVI^e législature – ci-après désignés « les députés » – disposaient initialement, conformément à la lettre de l'arrêté précité, d'un délai de quatre mois, soit jusqu'au 9 octobre 2024, pour adresser au Déontologue leur déclaration de solde AFM et, le cas échéant, restituer les sommes non utilisées à la Trésorière de l'Assemblée nationale.

Ce délai s'est révélé insuffisant pour de nombreux députés et leurs comptables, qui n'ont pas eu le temps d'anticiper la tenue de leur comptabilité en raison de l'interruption brutale de leur mandat.

De plus, la période estivale, qui a coïncidé avec le début des nouveaux mandats de la XVII^e législature, a ralenti le travail des comptables chargés d'établir ces déclarations. De surcroît, ceux-ci ont dû faire face à une charge de travail accrue, devant en parallèle accomplir de nombreuses autres formalités, notamment le dépôt des comptes de campagne pour les députés qui s'étaient représentés aux élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024.

Face à ces difficultés, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé de prolonger le délai de déclaration et de restitution des soldes AFM jusqu'au 15 novembre 2024, par arrêté n° 13/XVII du 9 octobre 2024.

Dans ce contexte, l'obligation déclarative a été globalement bien suivie par les députés. Plus de 90 % d'entre eux ont respecté l'échéance du 15 novembre 2024 et plus de 80 % ont déclaré un solde AFM positif, entraînant des versements d'environ 5,6 millions d'euros, soit environ 7 % des AFM versées sous la XVI^e législature. On observe donc que la consommation d'AFM a été légèrement inférieure à celle de la XV^e législature (2017-2022) puisque les versements avaient représenté environ 6 % des AFM versées pour un montant total d'environ 12 millions d'euros (les montants reversés avaient été plus importants malgré une consommation supérieure de l'AFM car la XV^e législature a duré cinq années, tandis que la XVI^e législature n'a duré que deux ans). En comparaison, 3,6 millions d'euros seulement avaient été reversés par les députés de la XIV^e législature (2012-2017), dans le cadre de l'ancien système de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM).

Les versements intervenus à la fin de la XVI^e législature intègrent des versements complémentaires d'environ 170 000 euros (à la date du 25 mars 2025) consécutifs aux opérations de contrôle des déclarations de solde par le Déontologue (étant précisé qu'au 25 mars 2025, l'instruction de 517 dossiers sur 577 était achevée).

Des enseignements peuvent être tirés de cette deuxième campagne générale de vérification des soldes, notamment s'agissant du régime des dépenses de fin de mandat qui nécessite davantage de souplesse, d'une part, et des conséquences à tirer

des soldes négatifs des députés réélus qui impliqueront un suivi rigoureux pour l'établissement du solde de la législature suivante, d'autre part.

A. L'OBLIGATION DÉCLARATIVE A ÉTÉ GLOBALEMENT BIEN RESPECTÉE

Plus de 90 % des députés ont respecté l'échéance du 15 novembre 2024.

Le 20 novembre 2024, le Déontologue a dû adresser 56 courriers de mise en demeure aux députés n'ayant pas encore transmis leur déclaration.

Conformément aux dispositions de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 précité, ces derniers disposaient alors d'un mois supplémentaire avant qu'un éventuel signalement de leur cas ne soit adressé à la Présidente de l'Assemblée nationale.

Le 8 janvier 2025, le Déontologue a dû signaler à celle-ci le cas de 17 députés pour lesquels la mise en demeure était restée sans effet. La Présidente leur a immédiatement adressé un nouveau courrier les invitant à se mettre en conformité avec leurs obligations avant le 3 février 2025 et les avertissant des risques disciplinaires, pour les députés réélus, et de la possibilité de rendre public le manquement, pour les anciens députés.

Au 12 mars 2025, six députés n'avaient toujours pas adressé leur déclaration de solde AFM (dont deux députés réélus et quatre anciens députés).

Leur cas a été évoqué lors de la réunion du Bureau du 12 mars 2025 qui a décidé de leur faire délivrer une sommation interpellative par un commissaire de justice.

Même si, dans la majorité des cas, ces retards ont été sans conséquence sur les versements puisqu'ils portaient sur des dossiers présentant des soldes AFM négatifs, ils restent néanmoins **inacceptables et perturbent les opérations de contrôle du Déontologue.**

Le Déontologue considère que les sanctions prévues par l'arrêté ne sont pas suffisamment dissuasives à l'égard des députés retardataires.

Aucune sanction n'est hélas prévue par l'arrêté lorsque le député en retard adresse sa déclaration dans le délai d'un mois consécutif à la mise en demeure. De plus, dans les faits, les sanctions prévues à la suite d'un signalement à la Présidente ne sont pas appliquées par le Bureau lorsque le député retardataire finit par adresser sa déclaration.

Ainsi, une minorité de députés bénéficie-t-elle, sans conséquence, d'un délai supplémentaire pour se conformer à ses obligations. Celui-ci dépasse concrètement cinq mois dans les cas les plus problématiques, notamment après une sommation interpellative délivrée à l'initiative du Bureau de l'Assemblée nationale.

Tant que le nombre de dossiers concernés reste limité, l'organisation des contrôles n'est pas compromise. Toutefois, le Déontologue insiste sur la nécessité pour tous les députés de respecter leurs délais déclaratifs à l'avenir.

Il invite le Bureau à **envisager un régime de sanctions plus dissuasif si la situation devait se reproduire en fin de législature.**

Par exemple, pour les députés réélus, le versement de l'AFM pourrait être suspendu dès l'envoi de la mise en demeure du Déontologue. Ce versement reprendrait intégralement, avec rétroactivité des sommes suspendues, dès réception de la déclaration.

Par ailleurs, conformément aux règles applicables en droit commun, l'intérêt légal pourrait être appliqué à compter de la mise en demeure et les frais des sommations interpellatives devraient être mis à la charge des députés retardataires.

Proposition n° 4 : envisager un régime de sanctions plus dissuasif en cas de retard dans l'exécution de l'obligation de déclaration du solde AFM (application d'un taux d'intérêt légal sur les sommes dues ; mise à la charge du député retardataire des frais de la sommation interpellative ; suspension provisoire du versement de l'AFM pour les députés réélus).

B. PLUS DE 80 % DES DÉPUTÉS ONT UN SOLDE AFM POSITIF

Au 25 mars 2025, 468 des 577 députés, soit plus de 80 % d'entre eux, avaient opéré un reversement au titre de leur solde AFM pour un montant total supérieur à 5,6 millions d'euros.

Les reversements représentent donc environ 7,3 % du total de l'AFM versée sous la XVI^e législature (selon les chiffres communiqués au Déontologue par la Trésorière de l'Assemblée nationale, les députés de la XVI^e législature ont perçu 76 746 285 euros d'AFM de juin 2022 à juin 2024).

Dit autrement, cela signifie que le taux de consommation de l'AFM est de l'ordre de 92,7 %.

Le reversement moyen ressort à 12 062 euros, le plus faible a été de 97 centimes et le plus élevé de 92 032,33 euros.

Si la grande majorité des députés a pu couvrir ses dépenses de fin de mandat et opérer des reversements, une minorité a rencontré des difficultés faute de fonds suffisants. Plusieurs dizaines d'entre eux ont même connu des situations très difficiles à raison de pénalités de résiliation dues sur certains contrats à exécution successive (baux immobiliers ou location de véhicules, par exemple).

Afin d'éviter ces situations, **le Déontologue recommande aux députés une grande vigilance sur les stipulations relatives aux modalités de résiliation des contrats qu'ils souscrivent. Il leur recommande également de se constituer un**

fonds de roulement suffisant, afin d’être en mesure, en cas de nouvelle dissolution, d’honorer à tout moment l’ensemble des dépenses de fin de mandat qui peuvent être dues.

C. PLUS DE 300 DÉPUTÉS ONT FAIT L’OBJET DE DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES DU DÉONTOLOGUE

1. Les modalités du contrôle de solde

Bien qu’un tel contrôle ne soit pas expressément prévu par l’arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, tant le précédent que l’actuel Déontologue ont estimé indispensable de vérifier les soldes déclarés par les députés en fin de mandat.

À défaut, c’est toute l’architecture du contrôle de l’usage de l’AFM qui serait fragilisée. Le contrôle aléatoire, pour tous les députés, des dépenses imputées sur l’AFM sur une période déterminée n’aurait que peu de sens si le solde restitué en fin de mandat n’était pas lui-même vérifié.

La vérification des soldes déclarés repose donc sur les dispositions générales de l’arrêté du Bureau précité permettant au Déontologue de demander, quand il le juge opportun, des données et pièces justificatives.

Celui-ci dispose ainsi d’une certaine marge de manœuvre pour définir l’étendue et les modalités du « contrôle de solde ».

La vérification du solde ne saurait le conduire à réexaminer l’ensemble des dépenses réalisées au cours du mandat et imputées sur l’AFM. Un tel contrôle *a posteriori* et exhaustif serait non seulement impossible à réaliser en pratique mais il serait surtout contradictoire avec l’architecture générale de l’arrêté du Bureau n° 12/XV précité 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.

Comme son prédécesseur, le Déontologue a organisé son contrôle des soldes dans le but de détecter d’éventuelles incohérences ou anomalies, à partir de l’examen des relevés bancaires des comptes affectés à l’usage de l’AFM. En cas de doute sur certaines dépenses, ou certains montants qui paraissaient élevés, il n’a pas hésité à solliciter des éclaircissements ou des justifications auprès du député concerné en complément de sa déclaration.

Il s’est particulièrement attaché à analyser les opérations de l’année 2024, celles des années précédentes ayant déjà été contrôlées de manière aléatoire.

Une attention particulière a été portée aux dépenses de fin de mandat, ainsi qu’aux reversements obligatoires des anciens députés ayant conservé un véhicule acquis avec l’AFM.

En l'absence d'anomalie, d'erreur de calcul, d'incohérence ou de dépenses pour lesquelles il aurait eu un doute, le Déontologue a adressé un accusé de réception au député concerné sans demande de précision complémentaire. Tel a été le cas pour 262 députés.

À l'inverse, au 25 mars 2025, 309 députés ont reçu au moins un courrier du Déontologue pour une demande de renseignements et/ou de reversement (soit 54 % des cas, étant précisé qu'à cette date, seuls 571 dossiers étaient en état d'être instruits).

Les députés ayant l'habitude de payer par chèque ont, en proportion, fait l'objet d'un plus grand nombre de demandes de renseignements, le Déontologue n'étant pas toujours en mesure d'identifier précisément l'objet des dépenses concernées.

Dans la majorité des situations, les justificatifs produits et les explications apportées ont permis au Déontologue de classer le dossier sans exiger de reversement complémentaire. Dans d'autres, ses sollicitations ont abouti soit à des reversements spontanés, soit à des demandes de remboursement formulées par ses soins.

Au 25 mars 2025, 66 dossiers avaient donné lieu à des reversements complémentaires et 60 étaient encore en instruction. Les reversements complémentaires opérés s'élevaient à environ 170 000 euros, soit 3 % du total des reversements.

2. L'objet des demandes de reversement du Déontologue

Beaucoup de reversements s'expliquent par des erreurs de calcul.

Ainsi de nombreux députés réélus ont-ils omis d'intégrer l'AFM versée à la fin du mois de juin 2024 dans le calcul de leur solde. Ces derniers ont, de bonne foi mais à tort, considéré cette dernière AFM comme une recette de la XVII^e législature alors qu'elle devait être rattachée à la XVI^e législature.

Par ailleurs, plusieurs députés non réélus ont imputé sur l'AFM des dépenses engagées en juillet 2024 alors qu'elles n'étaient pas éligibles, comme le loyer d'un véhicule loué avec l'AFM et conservé à titre personnel après la fin de leur mandat.

Les députés concernés ont, dans la plupart des cas, accepté rapidement d'effectuer un reversement complémentaire dès que le Déontologue leur a signalé l'erreur. Pour quelques-uns, un courrier plus ferme a dû être adressé. Au 25 mars 2025, le Déontologue n'avait pas encore adressé de mise en demeure mais ne s'interdisait pas de le faire en cas de refus du député d'opérer le reversement complémentaire demandé.

Dans une minorité de dossiers, des manquements plus significatifs ont été constatés, notamment des dépenses ne présentant pas un caractère raisonnable ou n'ayant pas de lien direct avec le mandat. Ainsi, un député s'est vu réclamer le remboursement d'un porte-documents de marque de luxe dont le coût dépassait 2 000 euros. Un autre a remboursé une importante facture d'avocat pour laquelle le Déontologue a estimé que le lien avec le mandat n'était pas établi (celui-ci a d'ailleurs repris ici la position de son prédécesseur qui, consulté, deux ans auparavant par ce même député, avait indiqué que la procédure judiciaire envisagée ne pourrait être financée par l'AFM ⁽¹⁾).

Enfin, le Déontologue a veillé au respect des dispositions de l'arrêté du Bureau n°12/XV précité concernant la constitution de provisions en déduction du solde AFM. Cette faculté est, en effet, strictement limitée à deux cas seulement :

- le paiement des impôts locaux dus pour l'année en cours ;
- et le paiement d'échéances durant la période de préavis pour des contrats résiliés dans les deux mois de la cessation du mandat.

Certains députés ont constitué des provisions pour d'autres motifs. Ces demandes ont été systématiquement refusées par le Déontologue, qui leur a rappelé le caractère strictement limitatif des provisions. Un assouplissement de la règle ne serait pas opportun dans la mesure où ces provisions sont difficiles à suivre et à contrôler pour les députés non réélus.

D. DES ENSEIGNEMENTS À TIRER DE CETTE DEUXIÈME CAMPAGNE GÉNÉRALE DE CONTRÔLE DES SOLDES

1. Des améliorations par rapport à la précédente campagne de solde

L'une des principales améliorations constatées tient au respect d'un délai minimum de deux mois avant le dépôt des déclarations.

Lors de la précédente campagne générale de vérification des soldes, en 2022, de nombreux députés avaient transmis leur déclaration de manière précoce, sans anticiper certaines dépenses de fin de mandat, notamment des frais de résiliation de contrats ou des impôts locaux exigibles après leur départ. Cela avait entraîné de nombreuses rectifications et allers-retours, complexifiant la gestion des soldes.

Pour éviter ces difficultés, il a été recommandé aux députés de la XVI^e législature d'attendre au moins deux mois avant de déposer leur déclaration. Cette recommandation a été relayée dès la cessation du mandat par un courrier de la Secrétaire générale de la Questure.

⁽¹⁾ Voir le 4 du D du I de la première partie.

Cette consigne a été largement respectée : un seul député a remis sa déclaration dans les deux mois de la cessation du mandat. En conséquence, le traitement des déclarations a été considérablement simplifié par rapport à la précédente campagne.

2. Un régime d'imputation des dépenses de fin de mandat à assouplir

Les dépenses de fin de mandat, telles que définies par l'arrêté du Bureau n° 12/XV, correspondent pour l'essentiel aux dépenses engagées avant la fin du mandat, soit avant le 9 juin 2024, mais payées après cette date.

Conformément à l'arrêté du Bureau n° 12/XV, ces dépenses ne peuvent en principe être imputées sur l'AFM qu'à la condition d'être réglées dans les deux mois de la cessation du mandat, soit au cas présent avant le 9 août 2024.

Le Déontologue a fait preuve d'une certaine souplesse dans l'application de la règle, et ceci pour plusieurs raisons :

– l'échéance tombait en pleine période estivale, ce qui a pu compliquer la gestion administrative des paiements pour les députés ;

– quelques factures n'étaient pas encore parvenues aux députés au 9 août 2024 ;

– certains députés, en congés ou en déplacement, n'étaient pas en mesure d'effectuer leurs paiements avant le 9 août 2024.

Ainsi, bien qu'en dehors du cadre strict de l'arrêté, le Déontologue a accepté l'imputation sur l'AFM de dépenses réglées après le 9 août, notamment :

– lorsque la facture n'avait pas été adressée en temps utile par le fournisseur ;

– ou lorsque des circonstances indépendantes de la volonté du député avaient empêché le paiement dans les délais impartis.

Afin de faire converger la règle avec la pratique, le Déontologue recommande un assouplissement de l'arrêté du Bureau n° 12/XV pour permettre l'imputation des dépenses de fin de mandat jusqu'à la déclaration de solde par le député.

<p>Proposition n° 5 : assouplir le régime des dépenses de fin de mandat en permettant leur imputation sur le solde AFM jusqu'à la date limite de déclaration de solde.</p>

3. Les soldes négatifs des députés réélus

Une difficulté pratique se pose pour les députés réélus déclarant un solde AFM négatif et conservant leur compte bancaire. Celui-ci se retrouve alors débiteur en début de mandat.

Or l'Assemblée nationale applique une règle stricte de séparation des comptabilités entre deux législatures successives. L'AFM d'un mandat ne peut pas financer des dépenses du mandat précédent, et inversement, l'excédent d'un mandat ne peut pas être conservé pour le mandat suivant. Cette règle assure l'égalité entre députés réélus et nouveaux députés en évitant qu'un député réélu dispose de plus d'AFM que ses nouveaux collègues.

Si un député réélu commence son nouveau mandat avec un solde négatif (par exemple avec un débit de 5 000 € sur son compte bancaire AFM) puis termine ce mandat avec un solde bancaire positif de 2 000 €, son solde AFM devrait être calculé à + 7 000 € et non à + 2 000 €.

La difficulté est que le calcul du solde AFM repose sur le solde bancaire en fin de mandat, et non sur une synthèse comptable. Il existe donc un risque que les députés ne prennent pas en compte leur solde négatif initial dans leur déclaration, faussant ainsi les montants à reverser.

Or la plupart des députés réélus conservent le même compte bancaire AFM lors de la législature suivante par souci pratique, afin d'éviter de devoir modifier de nombreux prélèvements et virements.

Conscient de cette difficulté, le Déontologue a recommandé aux députés réélus ayant un solde négatif en fin de mandat de réabonder leur compte AFM avec des fonds personnels à hauteur de ce solde négatif, afin de repartir à zéro dès le début du mandat suivant. Toutefois, cette recommandation n'a aucun caractère obligatoire, et certains députés ne l'ont malheureusement pas suivie.

Pour éviter des erreurs de calcul et garantir une comptabilité transparente et fiable, **le Déontologue propose de rendre obligatoire le réabondement du compte AFM pour tous les députés réélus ayant terminé leur mandat précédent avec un solde négatif et ayant conservé le même compte bancaire.**

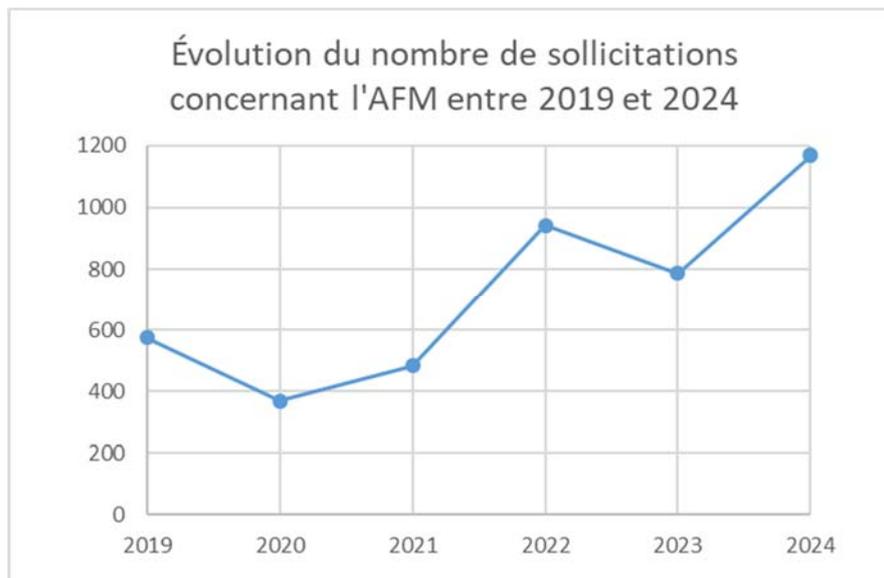
Cette mesure permettrait de garantir une séparation stricte des comptabilités entre deux mandats successifs, d'éviter tout oubli involontaire lors du calcul du solde en fin de mandat et d'assurer une égalité stricte entre députés réélus et nouveaux députés en matière de frais de mandat.

Proposition n° 6 : pour les députés réélus ayant déclaré un solde négatif, créer une obligation de réabondement du compte bancaire AFM avec des fonds personnels lorsqu'ils conservent le même compte bancaire AFM pour le mandat suivant.

III. L'ÉVOLUTION DE L'INTERPRÉTATION DE LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE AUX FRAIS DE MANDAT

Aucune évolution de l'arrêté du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés n'a été adoptée en 2024, hormis la révision du 24 janvier 2024 relative à l'éligibilité à l'AFM des frais de garde d'enfants et à l'augmentation du montant mensuel de l'AFM, sur laquelle le Déontologue avait été amené à rendre un avis en décembre 2023 et qui a déjà été abordée dans le précédent rapport public annuel.

En revanche, le Déontologue a rendu de très nombreux avis aux députés et à leurs collaborateurs sur l'application de la réglementation relative aux frais de mandat et l'usage de l'AFM, thèmes qui ont concerné 1 168 (soit près de 75 %) des 1 562 sollicitations écrites (courriers ou courriels) reçues en 2024.



Le nombre de sollicitations concernant la réglementation applicable aux frais de mandat a connu en 2024 une forte augmentation qui s'explique essentiellement par les nombreuses interrogations relatives à la gestion de la fin de mandat (A) et à l'utilisation de l'AFM en période de campagne électorale (B), qu'ont suscitées la dissolution du 9 juin 2024 et les élections législatives de juin et juillet 2024. L'installation de nouveaux députés à la suite du renouvellement de l'Assemblée nationale a également été l'occasion de multiples sollicitations (C).

Ce phénomène avait déjà été constaté en 2022, précédente année électorale, mais il a été amplifié par la soudaineté de la fin de la XVI^e législature, qui a soulevé des difficultés spécifiques, telles que le coût parfois très élevé de la résiliation anticipée de contrats à exécution successive (baux immobiliers ou location de véhicules, par exemple).

A. LES DÉPENSES DE FIN DE MANDAT

Le point 8 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV énonce que « *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 [...]. 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 ».

Ce cinquième alinéa prévoit en effet 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* ».

Les formalités d'établissement et de déclaration du solde de l'AFM perçue par les députés au titre de la XVI^e législature ont été l'occasion de nombreuses questions relatives à l'éligibilité à l'AFM et à l'imputation comptable de dépenses engagées avant la dissolution du 9 juin 2024 (1), ainsi que des frais de résiliation de contrats à exécution successive en cours à la date de cette dissolution (2).

1. Les questions relatives à des dépenses engagées avant la dissolution

Le Déontologue a été interrogé par plusieurs députés concernant le règlement de dépenses engagées sous la XVI^e législature mais correspondant à des prestations qui, en raison de la dissolution du 9 juin 2024, n'ont pas été réalisées sous cette législature.

- Ainsi, un député s'était-il engagé à régler le reste à charge de deux formations pour l'une de ses collaboratrices, formations pour partie financées par l'opérateur de compétences chargé d'accompagner la formation professionnelle des collaborateurs. Les documents actant l'accord du député pour la réalisation de ces formations et son engagement à en régler le reste à charge avaient été signés deux mois avant la dissolution.

Les formations devaient se dérouler à la fin du mois de juin et au début du mois de juillet 2024, soit précisément entre la dissolution et le début de la nouvelle législature.

Le Déontologue a estimé que, dès lors que la dépense avait été engagée avant la dissolution et bien que ces formations aient finalement lieu une fois la XVI^e législature expirée, le député pouvait en financer le reste à charge avec son reliquat d'AFM, à condition de le faire dans les deux mois suivant la cessation de son mandat.

- Deux députés ont interrogé le Déontologue sur la possibilité de régler des factures correspondant à la conception ou à l'édition de documents parlementaires commandés sous la XVI^e législature mais qui, en raison de la dissolution, n'avaient pas été distribués.

Il a été confirmé que ces dépenses pouvaient être réglées avec l'AFM de la XVI^e législature, la dépense ayant été engagée avant la cessation du mandat.

La circonstance que les documents n'aient finalement pas été distribués n'a pas entraîné l'inéligibilité de la dépense, dans la mesure où ce fait n'était en aucune manière imputable aux députés concernés.

Dans le cas particulier d'un autre député dont les documents parlementaires, commandés et partiellement payés sous la XVI^e législature, n'avaient pu être distribués en raison du placement en redressement judiciaire du prestataire chargé de leur diffusion, le Déontologue a estimé que la créance de remboursement détenue par ce député à l'encontre de son prestataire devait être intégrée au solde d'AFM versée au titre de la précédente législature. Il a toutefois été précisé que, si ce solde était positif et si, d'ici l'expiration du délai de déclaration et de restitution du solde, le député concerné n'avait pas été remboursé par les organes de la procédure collective du prestataire, alors il était en droit de ne restituer à la Trésorière de l'Assemblée nationale qu'une partie du solde positif déclaré, le complément pouvant lui être versé une fois qu'il aurait été remboursé (en tout ou partie) dans le cadre de ladite procédure collective.

- Un député qui avait réservé avant la dissolution un hébergement non annulable pour un événement de son groupe politique devant se tenir au mois de juillet 2024, événement annulé en raison de la dissolution, a demandé si la dépense pouvait néanmoins rester imputée sur son AFM.

Le Déontologue lui a confirmé que la dépense, bien que devenue sans objet, restait éligible à l'AFM, l'annulation de l'événement n'étant en aucune manière imputable au député.

2. Les questions liées aux frais de résiliation des contrats de louage

La dissolution, par sa soudaineté, a rendu parfois très complexe l'application des dispositions de l'arrêté n° 12/XV prévoyant l'éligibilité à l'AFM des frais résultant de l'exécution et de la résiliation de contrats à exécution successive en cours à la date de la cessation du mandat, à la condition que cette résiliation ait été notifiée aux co-contractants du député dans un délai de deux mois à compter de ladite cessation du mandat.

a. La résiliation des contrats de location de véhicules

- Les contrats de location de véhicules sont ceux qui ont généré les difficultés les plus importantes. En effet, de nombreux députés étaient engagés dans des **contrats de location avec option d'achat (LOA)** qui, souvent, ne prévoyaient pas de possibilité de résiliation anticipée à l'initiative du locataire. La seule solution pour y mettre fin avant le terme initialement prévu était donc de lever l'option. Toutefois, dans la mesure où le point C du 8 de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV ne permet pas de régler, après la cessation du mandat, de nouvelles dépenses, la levée d'option ne pouvait en principe pas être effectuée au moyen du solde d'AFM, à supposer qu'il soit suffisant.

Dès lors, la situation semblait inextricable pour les députés qui ne souhaitent pas conserver, pour un usage personnel, le véhicule loué au moyen de l'AFM et qui étaient cependant engagés dans un contrat de LOA ne comportant pas de clause de résiliation anticipée, dans la mesure où l'impossibilité de rompre le contrat avant son terme leur imposait en principe soit d'en poursuivre l'exécution en transférant le prélèvement des mensualités sur leur compte personnel, soit de lever l'option avec leurs deniers personnels, en reversant sur leur compte AFM la différence entre la valeur vénale du véhicule et le coût de la levée d'option, si elle était positive.

Le Déontologue a donc admis que la levée d'option puisse être financée par l'AFM à la condition expresse que le véhicule soit simultanément – ou immédiatement après – repris par le concessionnaire ou revendu à un tiers. À cet égard, lorsque le prix de reprise proposé par le concessionnaire était manifestement sous-évalué par rapport à la valeur vénale du véhicule, il a été fortement recommandé de privilégier la revente à un tiers, afin que l'AFM ne soit pas utilisée dans une transaction permettant au concessionnaire de réaliser un bénéfice substantiel, d'une part, et que le coût supporté par l'AFM soit réduit au maximum, d'autre part.

Une fois le produit de la reprise ou de la revente reversé sur le compte AFM, seule la moins-value de l'opération restait ainsi imputée sur l'AFM. Le Déontologue

a estimé que cette moins-value pouvait être regardée comme correspondant aux frais de résiliation du véhicule. Il a souligné que cette solution, outre qu'elle était la seule permettant aux députés ne souhaitant pas conserver le véhicule de sortir prématurément du contrat, était déontologiquement acceptable, les intéressés ne tirant aucun bénéfice personnel de l'opération et ne contrevenant donc pas au principe général posé au point A de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV, aux termes duquel « *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* ».

Le Déontologue a toutefois précisé aux députés concernés qu'il apprécierait, à l'occasion du contrôle de solde de l'AFM de la XVI^e législature, le caractère raisonnable de la moins-value supportée *in fine* par l'AFM. Il leur a également précisé que si le reliquat d'AFM était inférieur à cette moins-value, la différence devait être supportée sur leurs deniers personnels.

• S'agissant des **contrats de location de longue durée (LDD) simple, sans option d'achat**, les choses étaient moins complexes puisque le véhicule devait être restitué.

Plusieurs députés se sont néanmoins trouvés en situation de devoir s'acquitter de pénalités très importantes, allant parfois jusqu'à la totalité des loyers restant à échoir jusqu'au terme du contrat initialement fixé.

Le Déontologue a confirmé que de telles pénalités pouvaient, sous réserve que la résiliation du contrat soit notifiée dans les deux mois suivant la fin du mandat, être réglées avec l'AFM, dans la limite du solde disponible, l'éventuel surplus devant être pris en charge avec les deniers personnels.

Il a néanmoins précisé aux députés concernés qu'il apprécierait, à l'occasion du contrôle de solde de l'AFM de la XVI^e législature, le caractère raisonnable de ces pénalités prises en charge par l'AFM.

Compte tenu de ce qu'il a constaté en matière de contrats de location non seulement de véhicules, mais aussi de photocopieurs (pour lesquels des difficultés analogues ont été identifiées), le Déontologue a, en début de XVII^e législature, appelé les députés à la plus grande vigilance en cas de conclusion d'un contrat de LOA ou de LLD et les a notamment invités à s'assurer de ce que de tels contrats comportaient des clauses de résiliation anticipée et que les pénalités prévues en pareil cas ne présentaient pas un caractère excessivement onéreux.

Il a également rappelé qu'il leur était loisible de louer un véhicule au mois, solution certes légèrement plus coûteuse à court terme mais potentiellement nettement plus économique en cas de cessation anticipée du mandat.

b. La résiliation des baux portant sur le local affecté à la permanence parlementaire

• En ce qui concerne les **permanences parlementaires**, le Déontologue a à plusieurs reprises été amené à confirmer que les loyers dus au titre de la période de préavis et, plus généralement, toutes les dépenses afférentes à la résiliation du bail (frais de remise en état par exemple), étaient éligibles à l'AFM, sous réserve que cette résiliation soit notifiée au bailleur dans les deux mois suivant la cessation du mandat.

Il a précisé que l'imputation sur l'AFM de ces dépenses n'était possible que dans la limite du solde disponible, l'éventuel surplus devant être réglé avec les deniers personnels.

Il a également souligné que si les loyers à échoir n'étaient pas réglés intégralement lors de la notification de la résiliation mais mensuellement, jusqu'à la résiliation effective, ceux restant dus après la restitution du solde devaient faire l'objet d'une provision.

Enfin, il a indiqué que les taxes et impôts dus au 1^{er} janvier 2024 au titre de la permanence, exigibles en fin d'année, pouvaient également être imputés sur le solde d'AFM, par le biais d'une provision.

Dans la mesure où un certain nombre de députés ont été amenés à régler des sommes significatives au titre du préavis, en raison de l'absence d'une clause de résiliation anticipée assortie d'un délai de préavis aussi court que possible, le Déontologue a, en début de XVII^e législature, appelé les députés à la plus grande vigilance sur ce point, lors de la conclusion d'un contrat de bail.

B. L'UTILISATION DES FRAIS DE MANDAT EN PÉRIODE DE CAMPAGNE ÉLECTORALE

La campagne des élections européennes, et plus encore celle des élections législatives, ont suscité de multiples questions, dont les plus inédites sont exposées ci-après.

1. Les questions relatives à des communications incitant les citoyens à s'inscrire sur les listes électorales ou à voter

Le Déontologue a été saisi par plusieurs députés souhaitant utiliser les moyens mis à leur disposition par l'Assemblée nationale dans l'exercice de leur mandat parlementaire afin d'inciter les citoyens à s'inscrire sur les listes électorales ou à voter.

L'un de ces députés l'a ainsi interrogé sur la possibilité d'imputer sur l'AFM les coûts associés à la conception et à la distribution d'une lettre d'information incitant les électeurs de sa circonscription d'élection – dont plusieurs communes

présentent des taux d'abstention élevés – à s'inscrire sur les listes électorales et à voter.

En réponse, il a été indiqué que l'éligibilité de cette dépense à l'AFM était sujette à caution, en fonction des circonstances précises d'envoi du courrier en question.

En effet, de façon générale, les dispositions de l'article L. 52-8-1 du code électoral prévoient qu'« *aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à la disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat* ». Il en résulte que les moyens mis à la disposition des députés par l'Assemblée nationale ne sauraient être utilisés en vue de soutenir un candidat ou une liste à une élection.

Or, s'il est naturellement tout à fait loisible au député, dans le cadre de sa communication parlementaire, d'encourager ses concitoyens à faire usage de leurs droits constitutionnels en matière électorale, le Déontologue a estimé que, compte tenu de la concomitance entre l'envoi de ce courrier, la période de campagne pour les élections européennes du 9 juin 2024 et la campagne simultanée d'inscription sur les listes électorales lancée par un parti politique, il existait un risque non nul que cette lettre d'information puisse être perçue, par ses destinataires, comme faisant indirectement la promotion d'une candidature ou d'une liste à ces élections, et puisse dès lors être assimilée à une dépense électorale, contrevenant ainsi aux dispositions du point a) du B de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV, qui prohibe l'imputation sur l'AFM des « *prêts, dons en nature, biens et prestations fournis à un candidat à une élection politique* ».

Dès lors, le Déontologue a considéré que le député ne pouvait procéder à cet envoi qu'à condition d'être en mesure de démontrer, en cas de contrôle de ses frais de mandat, que le contenu de cette lettre d'information invitant les habitants de sa circonscription à s'inscrire sur les listes électorales et à exercer leur droit de vote avait une vocation exclusivement civique et ne pouvait être interprété comme une promotion, y compris implicite, d'une candidature ou d'une liste de candidats à une élection, ni comme une campagne d'adhésion à un parti, ce caractère civique pouvant, par exemple, être déduit de la continuité de cette thématique dans les différents documents distribués dans le cadre de sa communication parlementaire.

Si le cas de figure exposé ci-dessus appelait d'importantes précautions de la part du député concerné en raison de la concomitance de l'envoi de cette lettre d'information avec la période préélectorale pour la campagne des élections européennes du 9 juin 2024, les règles énoncées et les recommandations formulées ont été rappelées à un autre député à toutes fins utiles pour l'avenir, cet autre député ayant saisi le Déontologue à une période pendant laquelle ne se déroulait aucune campagne électorale.

2. Les questions relatives à la conversion de dépenses engagées dans le cadre de l'exercice du mandat parlementaire en dépenses à caractère électoral

Compte tenu du caractère soudain de la dissolution du 9 juin 2024, certains députés ont envisagé de « recycler » des dépenses initialement envisagées dans le cadre du mandat parlementaire en matériau électoral, notamment en matière de communication.

- Un député a ainsi souhaité savoir s'il était bien possible d'utiliser, à titre de propagande électorale, des exemplaires de sa lettre parlementaire imprimés quelques jours avant la dissolution du 9 juin 2024 et de rembourser auprès de l'Assemblée nationale les sommes engagées, ce qui lui a été confirmé.

- Un autre député avait engagé des dépenses en vue de l'organisation d'un repas champêtre initialement envisagé dans le cadre de son mandat. Certains de ses paiements n'avaient, à la date de la dissolution, pas encore été encaissés par les fournisseurs et prestataires. Le Déontologue a été interrogé sur la possibilité de rattacher cet événement à sa campagne électorale pour les élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024.

L'événement en question ayant vocation à présenter un lien avec la campagne pour les élections législatives et non plus avec le mandat, aucune dépense liée à son organisation ne pouvait plus être imputée sur l'AFM ou la DMD, conformément au point a) du B de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV.

Dès lors, le Déontologue a invité le député à prier ses fournisseurs de lui restituer les chèques émis depuis son compte AFM, afin de les détruire et de régler ses prestataires au moyen de ses deniers personnels ou, le cas échéant, de son compte de campagne. Dans l'hypothèse où ces chèques auraient été présentés à l'encaissement dans l'intervalle, le député aurait eu à effectuer, au moyen de ses deniers personnels, un remboursement des dépenses en question auprès de la Trésorerie de l'Assemblée nationale.

À titre incident, le Déontologue a indiqué au député concerné qu'il n'était pas compétent pour émettre un avis sur la présence d'une entreprise vendant des boissons au cours d'un événement à caractère électoral, ce dernier n'ayant pas vocation à être financé grâce aux moyens mis à la disposition des députés par l'Assemblée nationale : il a donc invité l'intéressé à s'adresser à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

3. La question relative aux frais d'avocat dans un litige résultant de la contestation de l'élection

Le Déontologue a été saisi par un député l'interrogeant sur la possibilité de prendre en charge, au moyen de son AFM, les frais d'avocat engagés dans le cadre d'une requête à des fins d'annulation de l'élection législative déposée par le candidat battu par le député au second tour.

Il a été répondu que ces frais ne pouvaient être pris en charge par l'AFM, dans la mesure où, si le point 7.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV prévoit que l'AFM peut financer « *le recours à un avocat en cas de contentieux* », c'est néanmoins « *à l'exclusion des contentieux électoraux* ».

Le Déontologue a réitéré cette analyse dans le cadre du contrôle du solde d'AFM déclaré par un député au titre de la XVI^e législature, contrôle qui avait révélé qu'en 2024, ce député avait financé, au moyen de ses frais de mandat, des honoraires d'avocat dus à raison de la contestation de son élection, tranchée par le Conseil constitutionnel.

4. Les questions relatives à des dépenses engagées pour remercier les électeurs

Plusieurs députés ont interrogé le Déontologue sur la possibilité de financer au moyen de leur AFM des actions destinées à remercier les électeurs de leur circonscription à la suite de leur élection, telles que l'impression d'affiches et de tracts ou l'organisation de cocktails et autres réceptions.

Le Déontologue a estimé que de telles dépenses étaient engagées en qualité de candidat victorieux plus que de député, qu'elles ne présentaient de ce fait pas un lien direct avec l'exercice du mandat et qu'elles ne pouvaient en conséquence pas être prises en charge par l'AFM.

C. L'UTILISATION DES FRAIS DE MANDAT EN DÉBUT ET EN COURS DE LÉGISLATURE

1. Les frais liés à la permanence parlementaire

a. Les questions relatives aux permanences mobiles

Plusieurs députés ont interrogé le Déontologue sur la possibilité de financer au moyen de leur AFM l'achat ou la location d'un véhicule de type camping-car destiné à être utilisé en tant que permanence mobile.

L'arrêté n° 12/XV ne prévoit pas expressément l'éligibilité à l'AFM de la location de véhicules à usage de permanence mobile. Toutefois, dès lors que sont autorisés la location d'une permanence, d'une part, et l'achat ou la location d'un véhicule, d'autre part, rien ne s'oppose au financement par l'AFM d'un véhicule à usage de permanence.

En l'absence de dispositions spécifiques concernant les camping-cars à usage de permanence, il a été considéré que les règles à appliquer étaient essentiellement celles liées aux véhicules. Ainsi :

– le camping-car peut, comme tout véhicule, être loué ou acheté au moyen de l'AFM (sauf, pour ce qui concerne l'achat, dans la dernière année de la

législature), alors que l'achat d'un bien immobilier est purement et simplement interdit ;

– les frais réels liés à l'utilisation du camping-car (assurance, carburant ou alimentation, réparations, entretien, stationnement, péage) sont éligibles à l'AFM ;

– comme pour tout véhicule acquis au moyen de l'AFM, le député dont le mandat cesse doit revendre son camping-car et verser sur son compte AFM, avant restitution du solde, le produit de la revente ou, s'il conserve ledit camping-car pour son usage personnel, verser sur son compte AFM, avant restitution du solde, un montant égal à sa valeur vénale.

Toutefois, les dépenses d'aménagement et d'équipement de la permanence parlementaire autorisées par l'arrêté n° 12/XV peuvent également être engagées pour un camping-car utilisé comme tel. Ainsi, par exemple, a été autorisé par le Déontologue le financement, au moyen de l'AFM, de vitrophanies apposées sur le camping-car et destinées à l'identifier comme permanence parlementaire.

b. Les questions relatives à la sécurisation des permanences

La question de la prise en charge des frais de sécurisation des permanences parlementaires a été posée à plusieurs reprises, notamment par des députés victimes de menaces proférées à leur encontre ou d'actes de vandalisme perpétrés sur leurs locaux.

Le Déontologue a rappelé que l'arrêté n° 12/XV autorisait la prise en charge par l'AFM des « *aménagements* [de la permanence parlementaire louée au moyen de cette avance qui sont] *nécessités par des mesures de sécurité* », tels que l'installation de caméras de vidéo-surveillance ou de dispositifs anti-intrusion.

Il a été amené à préciser que de tels aménagements pouvaient également être pris en charge par l'AFM pour la résidence principale du député mais à la condition, dans ce cas, qu'ils « *répondent directement à une préconisation des services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, établie par un document émanant de ces services* » et que le député concerné ait préalablement obtenu l'accord des Questeurs.

2. Les frais liés à la communication

a. Les questions relatives au financement de sondages ou d'enquêtes

Plusieurs députés ont interrogé le Déontologue sur la possibilité de financer au moyen de leur AFM la réalisation de sondages ou enquêtes d'opinion.

Il a estimé que, de manière générale, des sondages ou enquêtes d'opinion pouvaient être pris en charge par l'AFM, notamment au titre des prestations de communication, s'ils avaient vocation à évaluer ou orienter les actions de communication du député.

Il a néanmoins rappelé le principe général selon lequel les dépenses prises en charge au titre des frais de mandat devaient être en lien direct avec l'exercice du mandat ou de son indissociable activité politique.

Ainsi a-t-il confirmé qu'une enquête d'opinion portant sur la perception du mandat du député par les habitants de sa circonscription présentait bien un lien direct avec l'exercice du mandat et pouvait être financée par l'AFM.

En revanche, les autres demandes ne précisaient pas l'objet des sondages ou enquêtes d'opinion envisagés, de sorte qu'une réponse de principe et non d'espèce a seulement pu être apportée.

Il a également souligné que les dépenses devaient revêtir un caractère raisonnable.

Enfin, il a invité les députés à la plus grande vigilance en cas d'utilisation de ces sondages ou enquêtes d'opinion en période électorale, compte tenu des dispositions de l'article L. 52-8-1 du code électoral, qui prohibent l'utilisation, à des fins électorales, des moyens mis, par les assemblées parlementaires, à la disposition de leurs membres pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat. Ces moyens ne peuvent pas être utilisés par un député à l'appui de sa candidature ni pour apporter son soutien à un candidat ou à une liste.

Le Déontologue a, à cet égard, renvoyé les députés au *Guide du candidat et du mandataire* publié par la CNCCFP en vue des élections législatives de 2024, dont le paragraphe 4.2.12.1 indique qu'un sondage de notoriété (ou d'intention de vote) ou un sondage d'opinion commandé par un candidat constitue, à titre partiel, une dépense électorale lorsqu'il « a été utilisé comme moyen de promotion de sa candidature auprès des électeurs, ou que ledit sondage a bénéficié d'un retentissement médiatique et qu'il a servi à orienter la campagne » – les sondages dits d'orientation des thèmes de la campagne étant, eux, automatiquement considérés comme des dépenses électorales.

b. Les questions relatives aux parlements de circonscription

- Deux députés ont interrogé le Déontologue sur la possibilité de prendre en charge au moyen de leur AFM les frais liés à la mise en place d'un « parlement de circonscription ».

Tout d'abord, sur le principe, il a estimé que les dépenses afférentes à la mise en place par les députés d'un tel « parlement » pouvaient être financées avec l'AFM, le point 5.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV rendant éligibles les « dépenses associées à l'organisation d'événements » en lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire ou de son indissociable activité politique, lien qui lui a semblé établi en l'espèce.

Il a ensuite examiné dans le détail les dépenses envisagées.

Dans le premier cas, il s'agissait pour le député d'organiser quatre réunions par an, en finançant pour chacune la location d'une salle et le repas des participants.

Le Déontologue a admis l'éligibilité de ces dépenses, en se fondant, pour le second type de dépenses, sur le point 6.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV, qui permet de financer avec l'AFM les « *dépenses effectuées en vue des réceptions organisées dans le cadre du mandat, frais de transport et d'hébergement des invités, prestations de restauration* ».

Dans le second cas, l'organisation et l'animation du parlement de circonscription étaient confiées à un prestataire extérieur. Par ailleurs, le député souhaitait indemniser les participants d'un montant forfaitaire à chaque réunion.

Le Déontologue a confirmé l'éligibilité de la première dépense, tout en indiquant au député qu'il devrait être en mesure de justifier la proportionnalité entre les prestations fournies et le montant de la dépense, qui, en l'espèce, apparaissait très élevé. Il a en revanche précisé qu'aucune disposition de l'arrêté n° 12/XV ne permettait de verser une indemnité à des particuliers.

• Par ailleurs, un député a interrogé le Déontologue sur la possibilité non pas d'organiser directement un parlement de circonscription mais de coopérer à un « parlement local », qui était une association de fait, notamment en mettant des locaux à sa disposition pour ses réunions ou en faisant participer ses collaborateurs à ses activités.

Le Déontologue a rappelé que plusieurs dispositions s'opposaient à ce qu'un député utilise les moyens mis à sa disposition par l'Assemblée nationale pour financer directement ou indirectement les activités habituelles d'une association.

En effet, le point A de l'article 1^{er} de l'arrêté 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* ».

Son point B précise notamment que ne sont pas éligibles aux frais de mandat les « *dépenses se rapportant à une activité bénévole et les dépenses occasionnées par des travaux, réunions, évènements ou fonctions en tant que membre ou responsable de groupements ou d'associations lorsqu'elles sont dépourvues de lien direct avec l'exercice du mandat* ».

Par ailleurs, aucune disposition de cet arrêté ne prévoit l'éligibilité à l'AFM des dons, numéraires ou en nature, à des associations.

Enfin, l'article 5 du code de déontologie énonce que « *les députés veillent à ce que les moyens et indemnités mis à leur disposition soient utilisés conformément à leur destination* ».

Pour l'ensemble de ces raisons, le Déontologue a exclu que le député mette régulièrement à la disposition du parlement local sa permanence parlementaire pour la tenue de ses réunions ou ses collaborateurs pour assurer l'animation ou le secrétariat de ces réunions.

Il a toutefois admis que le député puisse, ponctuellement, organiser lui-même une réunion avec l'association et prendre en charge au moyen de son AFM les frais afférents, sous réserve que cette réunion soit en lien direct avec l'exercice de son mandat et que les dépenses revêtent un caractère raisonnable.

Enfin, le Déontologue a souligné que seul le député pouvait, en sa qualité d'employeur, apprécier s'il était utile à l'exercice de son mandat que ses collaborateurs assistent aux réunions de l'association. Mais il a réaffirmé qu'ils ne pouvaient en tout état de cause pas être mis à la disposition de cette dernière pour l'organisation, le déroulement ou le secrétariat de ses activités.

c. Les questions relatives au recours à un prestataire pour des missions relevant des missions habituelles des collaborateurs parlementaires

Le Déontologue a, à plusieurs reprises, été interrogé sur la possibilité de prendre en charge au moyen de l'AFM des prestations de service portant sur des missions relevant habituellement du contrat de travail d'un collaborateur parlementaire, telles que la rédaction d'amendements ou de questions écrites.

Il a rappelé que l'arrêté du Bureau n° 12/XV, en son point 5.2 du C de l'article 1^{er}, rend éligible à l'AFM « *le recours à des prestataires extérieurs en communication, réseaux sociaux, infographie, référencement, relations publiques, ressources humaines, informatique et outils numériques, en lien avec le mandat ou l'activité politique* », tandis que le point 7.1 du même C prévoit qu'un « *crédit collaborateur est financé par l'Assemblée nationale pour permettre aux députés d'employer des salariés de droit privé afin de les assister dans l'exercice de leur mandat parlementaire ou de l'activité politique qui en est indissociable* ».

Ainsi les missions pouvant être confiées à des prestataires extérieurs sont-elles énumérées de manière limitative, alors que celles relevant du contrat de collaborateur parlementaire sont définies de manière beaucoup plus large, par leur objet, qui consiste à assister le député dans l'exercice de son mandat parlementaire ou de son indissociable activité politique.

En particulier, le Déontologue a souligné que les missions relevant de l'initiative législative ou du contrôle de l'action du Gouvernement, telles que la rédaction d'amendements ou de questions écrites, ne sauraient être regardées comme des prestations en « *communication, réseaux sociaux, infographie, référencement, relations publiques, ressources humaines, informatique [ou] outils numériques* », et que les députés ne pouvaient en conséquence verser de rémunération au titre de l'exécution de ces missions qu'à des collaborateurs parlementaires.

Le Déontologue a ainsi entendu souligner le fait que l'AFM ne pouvait pas être utilisée pour externaliser les tâches de collaborateur parlementaire ni, plus largement, les missions constitutionnelles des députés.

3. Les frais de réception et de représentation

a. Les questions relatives à la prise en charge de frais de déplacement ou d'hébergement d'invités

De nombreux députés ont interrogé le Déontologue sur la possibilité de prendre en charge au moyen de leur AFM les frais de déplacement ou d'hébergement d'invités à des événements qu'ils organisaient.

Il a rappelé les dispositions du point 6.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV, qui rendent éligibles à l'AFM, au titre des frais de réception, les « dépenses effectuées en vue des réceptions organisées dans le cadre du mandat, frais de transport et d'hébergement des invités, prestations de restauration », sous réserve du caractère raisonnable des dépenses et de leur lien direct avec l'exercice du mandat ou de son indissociable activité politique.

De pratique constante, ces dispositions sont interprétées de manière large, la notion de « réception » n'étant pas strictement entendue comme un événement (cérémonie, cocktail...) mais comme l'action de recevoir.

Le Déontologue a ainsi eu l'occasion de confirmer l'éligibilité à l'AFM :

– de la prise en charge de tout ou partie des frais de transport de groupes venant visiter l'Assemblée nationale à l'invitation et en la présence d'un député ;

– des frais de déplacement et/ou d'hébergement d'un intervenant à un événement organisé par un député – sous réserve que ce dernier puisse établir le lien direct avec son mandat parlementaire –, tel qu'un ciné-débat, un colloque, une conférence, une table ronde ou encore une rencontre avec des étudiants ;

– des frais de déplacement d'un expert auditionné par un député, sous réserve que ce dernier puisse établir le lien direct de l'audition avec son mandat parlementaire.

Il a en revanche exclu la prise en charge au moyen de l'AFM des frais de déplacement ou d'hébergement de personnes invitées à un événement que le député n'organisait pas lui-même.

Ainsi, il n'a pas admis qu'un député puisse financer :

– les frais de déplacement d'intervenants dans le cadre de la projection d'un film au Parlement européen, organisée par un député européen ;

– les frais de transport d'enfants venant assister à des épreuves des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Paris 2024, ce déplacement étant organisé par une association ;

– les frais de déplacement des intervenants à une table ronde animée par un député dans le cadre des journées d'été de son parti politique.

Par ailleurs, saisi d'une demande d'un député souhaitant financer les frais de transport et d'hébergement de jeunes participants à un voyage éducatif, incluant une visite de l'Assemblée nationale, le Déontologue lui a recommandé de ne prendre en charge que partiellement ces dépenses dès lors que le voyage comportait d'autres visites et que ces visites supplémentaires entraînaient un nombre de nuitées supérieur à celui strictement nécessité par la visite de l'Assemblée nationale.

Enfin, le Déontologue a indiqué à un député qu'il ne pouvait pas prendre en charge avec son AFM le coût d'un déplacement d'un proche à qui il souhaitait faire visiter l'Assemblée nationale, une telle dépense ne présentant pas un lien direct avec l'exercice du mandat et revêtant au contraire un caractère personnel.

b. Les questions relatives à des cadeaux personnalisés

• Le Déontologue a été saisi par un député l'interrogeant sur la **possibilité d'offrir, à titre gracieux et dans l'exercice de son mandat, des pots de miel produits par ses soins**, dans le cadre d'une activité en amateur et non commerciale, à des habitants ou des personnalités de sa circonscription.

Le député souhaitait ainsi, d'une part, faire état de sa qualité de député sur les étiquettes de ces pots de miel, et, d'autre part, prendre en charge, au moyen de son AFM, les frais de conditionnement et d'étiquetage associés.

Le Déontologue a estimé qu'aucun obstacle ne s'opposait au projet du député, à la double condition que son activité n'acquière pas, à l'avenir, un caractère commercial et que les pots de miel soient bien offerts dans l'exercice de son mandat.

L'article L.O. 150 du code électoral dispose en effet qu'« *il est interdit à tout député de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale* ». Par ailleurs, l'article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale « *interdit à tout député, sous les peines disciplinaires prévues aux articles 71 à 73, d'exciper ou de laisser user de sa qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales ou dans l'exercice des professions libérales ou autres et, d'une façon générale, d'user de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat* ».

En outre, le point 6.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV prévoit l'éligibilité à l'AFM de l'« *achat de cadeaux, de médailles, d'insignes et d'accessoires pour des événements directement liés à l'exercice du mandat* ».

En l'espèce, le Déontologue a estimé que la circonstance que le député produise lui-même les cadeaux destinés à être offerts dans l'exercice de son mandat ne remettait nullement en cause l'application de cette disposition.

Il a donc confirmé au député la possibilité d'imputer sur l'AFM les frais de conditionnement et d'étiquetage des pots de miel, à condition que ces cadeaux soient offerts au cours d'événements directement liés à l'exercice de son mandat, qu'ils ne fassent pas l'objet d'une transaction commerciale, et, comme pour toute dépense imputée sur l'AFM, que ces frais revêtent un « *caractère raisonnable* ».

Le Déontologue a néanmoins recommandé au député de reverser sur son compte AFM la somme équivalant à la quote-part de l'utilisation de ce matériel de conditionnement et d'étiquetage financé *via* son AFM qu'il serait susceptible de faire à titre personnel, notamment pour offrir des pots de miel à des proches dans un cadre purement privé.

• Un autre député a sollicité l'avis du Déontologue sur la **possibilité d'offrir, à l'occasion des fêtes de fin d'année, des bouteilles de vin sur lesquelles serait apposée une étiquette personnalisée** portant sa photographie ainsi que son nom et mentionnant sa qualité de député. Il a précisé que ces étiquettes lui avaient été offertes.

Le Déontologue a souligné que l'association du nom de l'intéressé et de sa qualité de député à une mention d'ordre commercial pourrait être regardée comme contrevenant aux dispositions des articles L.O. 150 du code électoral et 79 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Aussi a-t-il estimé que le député ne pouvait utiliser des étiquettes personnalisées que dans les conditions suivantes :

– si les bouteilles concernées comportaient des mentions (dénomination sociale, logo, marque, etc.) relatives au producteur, à l'exploitant, au domaine ou à l'embouteilleur, sa qualité de député ne devait pas y être mentionnée ;

– si les dispositions réglementaires en vigueur permettaient, notamment au regard du droit de la consommation, que les bouteilles ne comportent aucune indication relative au producteur, à l'exploitant, au domaine ou à l'embouteilleur, alors sa qualité de député pouvait y figurer.

Par ailleurs, le Déontologue a rappelé que les bouteilles de vin, si elles avaient été acquises avec l'AFM, ne pouvaient être offertes qu'à l'occasion d'un événement directement lié à l'exercice du mandat.

4. Les frais liés à l'emploi de personnels et au recours à des services

a. Les questions relatives aux frais de garde d'enfants

Lors de sa réunion du 24 janvier 2024, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé de modifier l'arrêté du Bureau n° 12/XV en rendant éligibles aux frais de mandat « *les frais de garde des enfants à la charge du député liés aux contraintes du travail parlementaire, notamment celles résultant du travail de nuit* ».

Sollicité à plusieurs reprises par des députés, le Déontologue a été amené à se prononcer sur les conditions d'application de cette disposition.

Celle-ci concerne seulement des enfants dont le jeune âge implique une surveillance, à savoir ceux n'ayant pas encore intégré l'enseignement secondaire, sauf cas exceptionnels (enfants en situation de handicap notamment).

Relativement aux « *contraintes du travail parlementaire, notamment celles résultant du travail de nuit* », il s'agit notamment de sujétions imprévues et/ou à des plages horaires atypiques (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.).

L'AFM n'a, en effet, pas vocation à financer des dépenses relevant de contraintes communes à tous parents ayant une activité professionnelle, telle que l'organisation de la garde d'un enfant entre l'heure de fermeture de l'école ou des modes de garde collectifs et l'heure du retour du ou des parents en début de soirée. Il a ainsi estimé que le financement de la garde régulière d'un enfant au moyen de l'AFM ne pouvait commencer qu'à partir de 20 heures, heure habituelle de levée de la séance de l'après-midi.

Le Déontologue a aussi rappelé le principe général selon lequel « *les frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale doivent avoir un caractère raisonnable* », ce qui en l'espèce s'apprécie notamment au regard des prix généralement constatés pour des prestations de garde d'enfant.

Il a également fortement recommandé aux députés d'éviter de rémunérer, au moyen de leur AFM, des proches (conjoint, partenaire ou concubin ; parents ou enfants du député ; parents ou enfants de son conjoint, partenaire ou concubin) au titre de prestations de garde d'enfants. En effet, même si ces dernières ne sont pas concernées par l'interdiction faite aux députés de recruter en qualité de collaborateur parlementaire les proches en question, le A de l'arrêté n° 12/XV interdit la prise en charge par l'Assemblée nationale de frais de mandat ayant « *pour objectif l'augmentation du patrimoine personnel du député, de ses proches ou de ses collaborateurs* ». Ce principe doit conduire à envisager avec une extrême précaution la rémunération de prestations fournies par des proches, *a fortiori* des prestations à caractère familial.

Enfin, il a appelé l'attention des députés sur le fait que les dépenses prises en charge au moyen de l'AFM ne pouvaient en aucun cas donner lieu à crédit ou réduction d'impôt.

b. La question relative au recours à un détective privé

Le Déontologue a été saisi de la demande d'un député souhaitant recourir aux services d'un détective privé rémunéré au moyen de l'AFM afin d'établir si son collaborateur, placé en arrêt de travail, exerçait durant cette période une autre activité.

Il a émis les plus vives réserves quant à ce projet, notant que le député et son collaborateur étaient, de notoriété publique, en conflit d'ordre politique, de telle sorte que le lien direct de la dépense avec l'exercice du mandat ne pouvait pas être établi. Or, si l'arrêté du Bureau n° 12/XV autorise « *le recours par les députés à des personnes non salariées, notamment aux membres des professions libérales réglementées* », c'est uniquement « *pour des activités en lien direct avec l'exercice de leur mandat* ». Ainsi par exemple, des frais d'avocat liés à une procédure opposant un député à un collaborateur ne peuvent être pris en charge par l'AFM que si le litige est lié à la relation de travail ou à l'exécution du contrat, qui s'inscrivent bien dans le cadre du mandat du député, et non à un fait qui leur est extérieur.

Par ailleurs, le Déontologue a appelé l'attention du député sur le strict cadre législatif et jurisprudentiel entourant la surveillance d'un salarié par son employeur.

Il a en conséquence invité le député à privilégier la voie du contrôle de l'arrêt de travail dont il pouvait, en sa qualité d'employeur, être à l'initiative.

5. Les consignations versées en application du code de procédure pénale

Le Déontologue a été saisi par un député l'interrogeant sur la possibilité d'imputer sur son AFM la consignation fixée par un juge à la suite d'une plainte qu'il avait déposée contre les responsables du contenu d'un site Internet.

En l'état de l'arrêté n° 12/XV, une telle dépense peut être imputée sur l'AFM, sous la double réserve qu'elle revête un « *caractère raisonnable* » et que le litige au titre de laquelle elle est exigée soit en lien direct avec l'exercice du mandat.

En effet, le deuxième alinéa du point 9 du C de l'article 1^{er} énonce qu'« *est éligible la consignation fixée en application de l'article 88 du code de procédure pénale. Lorsque la somme consignée est restituée, elle est reversée sur le compte [affecté à l'AFM]. Si une amende civile est prononcée en application de l'article 177-2 du code de procédure pénale, le compte [affecté à l'AFM] est abondé du montant de l'amende par virement depuis le compte sur lequel est versée l'indemnité parlementaire* ».

Le Déontologue a rappelé au député qu'il lui reviendrait, en cas de contrôle de ses frais de mandat, de produire tous documents et informations susceptibles d'établir le lien de cette dépense avec l'exercice de son mandat.

Si, compte tenu de la rédaction de l'arrêté n° 12/XV, le Déontologue n'a pu qu'admettre l'imputation sur l'AFM d'une consignation visant à garantir le paiement de l'amende civile susceptible d'être prononcée par le juge d'instruction s'il considère une plainte comme abusive ou dilatoire, il estime néanmoins que la nature d'une telle dépense aurait dû (et devrait toujours) exclure qu'elle soit éligible à l'AFM.

Lorsque le Bureau de l'Assemblée nationale a modifié l'arrêté n° 12/XV pour permettre la prise en charge des consignations au moyen de l'AFM, la déontologue alors en fonctions, Mme Agnès Roblot-Troizier, avait d'ailleurs fait part de son « *avis très défavorable* ».

En effet, malgré le mécanisme de remboursement du montant de l'amende civile *via* l'abondement du compte AFM par des sommes correspondantes prélevées sur le compte de perception de l'indemnité parlementaire, le dispositif retenu par le Bureau « *conduit à admettre que les frais de mandat puissent rétrospectivement servir à financer, ne serait-ce que temporairement, une sanction pécuniaire motivée par le comportement fautif du député plaignant* »⁽¹⁾, au mépris du b) du B de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV qui mentionne, parmi les dépenses insusceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat, « *les amendes, sanctions administratives, pénalités ou redevances dues en raison d'un comportement fautif du député* ».

Par ailleurs, l'éligibilité à l'AFM des consignations suscite de nombreuses interrogations « *quant à l'articulation, en pratique, des délais judiciaires et du temps politique. Qu'advierait-il si la consignation était restituée (ou l'amende civile prononcée) après la cessation du mandat du député plaignant ? Quels moyens aurait [le Déontologue] de vérifier que l'ancien député qui aurait clôturé son compte AFM et qui, après la clôture dudit compte, soit se serait vu restituer la consignation financée au moyen de son AFM, soit aurait dû payer une amende civile, rembourse bien le montant de ladite consignation à l'Assemblée nationale ?* »⁽²⁾

Si le Bureau a, lors de sa réunion du 12 mars 2025, modifié l'arrêté n° 12/XV pour subordonner l'éligibilité à l'AFM des consignations à une obligation de déclaration préalable auprès du Déontologue et pour remédier ainsi défaut de traçabilité des consignations versées par les députés *via* leur AFM, il n'en reste pas moins souhaitable, du point de vue du Déontologue, que le deuxième alinéa du point 9 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté précité soit supprimé purement et simplement et

⁽¹⁾ A. Roblot Troizier, Le temps de l'appropriation des réformes déontologiques à l'Assemblée nationale, rapport public annuel 2020, p. 146.

⁽²⁾ *Idem.*

que soit ainsi exclue la possibilité pour les députés de financer, même temporairement, de potentielles amendes au moyen de leurs frais de mandat.

6. La problématique des dépenses partiellement liées au mandat

Le point A de l'article premier de l'arrêté 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* ».

Si l'appréciation du respect de ce principe ne pose en général pas de difficulté, il arrive que le lien de certaines dépenses avec le mandat ou son indissociable activité politique apparaisse moins évident ou uniquement partiel. C'est le cas des dépenses « mixtes », qui peuvent par exemple pour partie avoir un caractère personnel, pour partie être liées à un autre mandat électif exercé par le même député ou pour partie concerner un tiers qui n'est pas un député.

Le Déontologue est alors souvent confronté à une difficulté supplémentaire : il ne dispose pas de suffisamment d'éléments pour apprécier si la dépense est principalement liée au mandat ou si elle lui est principalement étrangère, ni si l'aspect extérieur au mandat est suffisamment anecdotique pour être négligé, si au contraire il fait totalement obstacle à un financement, même partiel, par l'AFM ou enfin si un partage des frais peut être envisagé.

Dans ce dernier cas, s'il n'est pas en mesure, faute d'éléments d'information suffisants, de déterminer des modalités de partage, il rappelle au député qu'il est de la responsabilité de ce dernier de déterminer la part des dépenses rattachables à l'exercice du mandat ou de son indissociable activité politique, seule éligible à l'AFM. En cas de contrôle des frais de mandat, le député doit par tout moyen justifier la clé de répartition qu'il a retenue.

- Un député a fait savoir au Déontologue qu'il participerait, à l'étranger, à un forum d'une durée d'une journée auquel il était invité (événement en lien avec son mandat) mais qu'il serait sur place pour un déplacement privé avec sa famille durant six jours. Il a précisé avoir réglé avec son AFM ses seuls billets d'avion.

Compte tenu du caractère personnel d'une partie – importante – du séjour, que la circonstance que le député participe à un forum en lien avec son mandat ne suffisait pas à effacer, le Déontologue n'a pas jugé opportun que l'intéressé règle l'intégralité de son billet d'avion avec son AFM. S'agissant d'une éventuelle prise en charge partielle, il a estimé qu'elle dépendait de la finalité initiale ou principale du déplacement, que seul le député pouvait apprécier.

Ainsi, si le député avait d'abord programmé son voyage personnel puis décidé de participer au forum en profitant de son séjour sur place, il semblait inapproprié de financer avec l'AFM une partie de la dépense, qui aurait en tout état de cause été engagée.

Si, au contraire, le député avait accepté l'invitation au forum puis décidé de prolonger son séjour sur place par un voyage d'agrément, le Déontologue jugeait acceptable qu'il règle la moitié de ses billets d'avion avec son AFM. Dans cette hypothèse, le député devait être en mesure d'établir par tout moyen que sa participation au forum était bien le motif initial de son déplacement.

Le Déontologue a par ailleurs rappelé au député qu'aucune dépense concernant ses proches ne pouvait être imputée sur l'AFM, ni en amont du voyage, ni sur place, et que tous les frais d'hébergement du député, autres que ceux strictement liés à sa participation au forum, devaient également être réglés avec ses deniers personnels.

- À l'inverse, saisi d'une demande d'un député dont le collaborateur souhaitait prolonger un déplacement en lien avec le mandat d'une ou deux nuitées sur place, le Déontologue a considéré que la brièveté de cette prolongation, rapportée à la durée du séjour justifiée par des rencontres et des réunions d'ordre professionnel, n'imposait pas un partage des frais pour ce qui concernait les billets d'avion, d'autant que cette prolongation n'entraînait pas de surcoût – le coût du billet retour à la date souhaitée n'étant pas supérieur à celui qui aurait été dû en tout état de cause. Il a toutefois précisé que les nuitées supplémentaires devaient naturellement être réglées par le collaborateur, sur ses deniers personnels.

- Un autre député a fait part de son interrogation relative à la possibilité de régler avec son AFM la réalisation de tracts faisant la promotion d'une conférence qu'il organisait avec un autre député mais à laquelle un troisième intervenant, responsable d'un parti politique, avait finalement été associé.

Le Déontologue, tout en estimant que la présence d'un responsable de parti politique, n'était pas, en soi, nécessairement de nature à rendre la dépense inéligible, dans la mesure où elle pouvait s'inscrire dans le cadre de l'activité politique indissociable de l'exercice du mandat, a rappelé que le B de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV interdisait « *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* » ainsi que « *le financement d'un parti politique* ».

Il a donc indiqué au député qu'il appartenait à ce dernier d'apprécier si la conférence qu'il organisait s'inscrivait bien à titre principal dans le cadre de l'exercice de son mandat, la présence d'un responsable de son parti relevant alors de l'activité politique indissociable de ce mandat, ou si l'ajout de cet intervenant était susceptible de modifier substantiellement la teneur de l'événement et de le transformer en conférence du parti. Dans la seconde hypothèse, la mobilisation de son AFM pour assurer la publicité de l'événement était exclue, puisqu'elle serait revenue à prendre en charge des dépenses afférentes à l'activité du parti, ce qui aurait constitué une forme de don indirect, proscrit par l'arrêté du Bureau précité.

- Un député a demandé au Déontologue s'il lui était possible d'insérer dans son bilan de mandat, financé par les moyens de l'Assemblée nationale (AFM ou DMD), une photographie et un message du ministre dont il était le suppléant.

Il a été répondu que si l'expression, par un député, de son soutien à l'action du Gouvernement relevait bien de l'activité politique indissociable de son mandat, le projet qui lui était soumis dépassait ce cadre.

Le document comportait en effet une photographie du ministre et un texte, signé par ce dernier, mentionnant son action passée et future au sein du Gouvernement. Il comportait notamment un paragraphe partiellement en gras et rédigé dans une police d'une taille plus importante que le reste du message, qui constituait clairement un manifeste de l'action de ce ministre pour l'avenir.

Ainsi, le député offrait une tribune au ministre dont il était le suppléant et la mobilisation à cet effet de son AFM ou de sa DMD pouvait être perçue comme une utilisation des moyens mis à sa disposition par l'Assemblée nationale au bénéfice de la communication d'un membre du Gouvernement. La circonstance que ce ministre soit l'ancien titulaire du mandat détenu par le député ne suffisait pas à établir un lien entre la dépense et l'exercice du mandat.

Le Déontologue a donc estimé qu'en l'état, le bilan de mandat du député ne pouvait pas être financé par les moyens mis à sa disposition par l'Assemblée nationale.

- Un député a saisi le Déontologue quant à la possibilité de financer au moyen de son AFM l'édition de cartes de vœux mentionnant également le ministre dont il était le suppléant. Le Gouvernement auquel appartenait ce ministre était alors démissionnaire et l'intéressé était donc susceptible de redevenir député, à une date incertaine.

Il a été indiqué que, de manière générale, l'AFM ne pouvait pas être mobilisée au bénéfice de la communication d'un membre du Gouvernement.

Toutefois, il a admis que les circonstances très particulières de l'espèce pouvaient justifier qu'à titre exceptionnel, les deux noms figurent sur la carte de vœux, compte tenu notamment du délai de conception, d'impression et de distribution de ces documents, ainsi que de l'incertitude s'agissant de l'éventuel retour du ministre démissionnaire à l'Assemblée nationale.

- Enfin, un député a interrogé le Déontologue sur la possibilité de financer au moyen de son AFM l'organisation de réunions publiques en dehors de sa circonscription, à l'échelle de la région, étant précisé qu'il était également conseiller régional.

Le Déontologue a rappelé qu'aucune disposition ne faisait obstacle à l'organisation par un député de réunions en dehors de sa circonscription, le mandat parlementaire étant un mandat national.

Il a toutefois souligné le risque que, compte tenu du mandat local détenu par le député, ces réunions puissent être regardées comme se rapportant audit mandat. Or, le point c) du B de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV exclut la prise en charge au titre des frais de mandat des « *dépenses se rapportant à l'exercice de tout mandat autre que parlementaire, notamment un mandat local* ».

Toutefois, ne disposant pas d'informations précises sur le contenu et l'objet des réunions, le Déontologue n'était pas en mesure d'émettre un avis sur ce point et a indiqué au député qu'il appartenait à ce dernier d'apprécier si les réunions étaient bien en lien direct avec l'exercice de son mandat ou de son indissociable activité politique, et non avec son mandat local. Il lui a également rappelé qu'il devrait, en cas de contrôle de ses frais de mandat, pouvoir établir ce lien, par exemple en fournissant le programme détaillé des réunions.

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

L'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale et l'article 7 du code de déontologie des députés rendent le Déontologue destinataire des déclarations que les députés doivent effectuer lorsqu'ils reçoivent, à raison de leur mandat, des dons, invitations à des événements sportifs ou culturels ou à des voyages, ou encore tous autres avantages d'une valeur égale ou supérieure à 150 €.

La réception de ces déclarations a amené le Déontologue à rappeler l'an passé un certain nombre de règles de transparence (I).

Il a par ailleurs été régulièrement consulté, sur le fondement de l'article 80-3-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, de l'article 8 du code de déontologie des députés ainsi que des articles 59 et 146 *bis* du Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel (RIOS), sur le respect des règles relatives à la prévention et au traitement des conflits d'intérêts susceptibles de concerner aussi bien les députés et leurs collaborateurs parlementaires que les agents des services de l'Assemblée nationale (II).

I. LE CONTRÔLE DU RESPECT DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE DÉCLARATION DES DONS, INVITATIONS, VOYAGES ET AUTRES AVANTAGES REÇUS PAR LES DÉPUTÉS

Les déclarations de dons, invitations, voyages et autres avantages dont les députés ont bénéficié dans le cadre de leur mandat parlementaire en 2024 (A), notamment à la faveur de la tenue en France des Jeux Olympiques et Paralympiques (B), ont conduit le Déontologue à formuler ponctuellement quelques rappels à l'ordre (C).

A. LES DÉCLARATIONS DE DONS, INVITATIONS, VOYAGES ET AUTRES AVANTAGES REÇUS PAR LES DÉPUTÉS EN QUELQUES CHIFFRES

- En 2024, 58 voyages financés pour tout ou partie par un tiers extérieur à l'Assemblée nationale ont été déclarés par des députés, un nombre en très net repli par rapport au niveau atteint en 2023 (120), mais assez proche de celui de 2022 (41), précédente année électorale. Une nouvelle fois, l'impact de la dissolution doit être pris en compte.

Le Déontologue a à plusieurs reprises eu l'occasion de préciser que l'obligation déclarative s'imposait dès lors que ce tiers prenait une partie (et, *a fortiori*, la totalité) des frais liés au déplacement à sa charge, qu'il s'agisse des transports ou de l'hébergement sur place, et que ce tiers soit public ou privé, français ou étranger.

Comme l'année précédente, il a rappelé aux députés qui le sollicitaient en amont du déplacement les précautions qu'ils devaient observer 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^{er} et 2 du code de déontologie. Il a particulièrement insisté sur ces points lorsque le tiers financeur était un représentant d'intérêts ou une puissance étrangère.

- En 2024, 179 déclarations de dons, invitations à des événements sportifs ou culturels et autres avantages ont été effectuées par des députés. La plupart (134) ont été réalisées avant la dissolution, au titre de la XVI^e législature, les 45 autres ayant été effectuées au second semestre, sous la XVII^e législature.

Toutefois, pour la période correspondant à la XVI^e législature, 87 déclarations sont le fait d'une unique députée, non réélue en 2024. En en faisant abstraction, on aboutit à un nombre de déclarations sensiblement équivalent au premier semestre (47) et au second semestre (45). Ces déclarations se répartissent comme suit :

	XVI ^e législature (1 ^{er} janvier au 9 juin 2024)		XVII ^e législature (1 ^{er} juillet au 31 décembre 2024)
	Nombre total de déclarations	Nombre de déclarations abstraction faite de celles de la députée ayant effectué 87 déclarations	
Valeur inférieure à 150 € ⁽¹⁾	107	20	20
<i>dont mentionnant le montant exact de l'avantage reçu</i>	99	12	9
Valeur supérieure à 150 €	27	27	25
<i>dont mentionnant le montant exact de l'avantage reçu</i>	10	10	15
TOTAL	134	47	45

Le Déontologue observe que, pour les dons d'une valeur supérieure à 150 €, la proportion de déclarations s'accompagnant de la valeur exacte du don est en hausse au second semestre (15 sur 25) par rapport au premier semestre (10 sur 27).

Il estime que cet effort doit se poursuivre. La simple mention d'une « valeur supérieure à 150 € » lorsque le montant exact du don est connu n'est pas conforme

⁽¹⁾ Il est rappelé que le seuil de 150 € est celui à partir duquel les dons, invitations à des événements sportifs et culturels et autres avantages doivent obligatoirement être déclarés en application du 1^{er} de l'article 7 du code de déontologie des députés.

à l'objectif de transparence qui préside à la publication des déclarations, *a fortiori* quand ce montant est nettement supérieur au seuil de 150 €. Si les représentants d'intérêts sont astreints à communiquer la valeur exacte du don, invitation ou autre avantage ⁽¹⁾, celle-ci doit être, dans les autres situations, demandée expressément par le député et ensuite déclarée.

Le Déontologue constate par ailleurs qu'au second semestre, la majorité des déclarations comportant la valeur exacte du don concernaient des invitations à des épreuves des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 (voir *infra*). Cette précision reste trop rare pour d'autres événements sportifs ou culturels.

B. LE CONTEXTE PARTICULIER DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024

Seulement quatorze déclarations d'invitations à une épreuve des Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de Paris 2024 ont été déposées par des députés.

Ce nombre apparaît relativement faible au regard de l'importance de l'événement. Un nombre d'invitations nettement plus élevé, supérieur à celui constaté pour la Coupe du monde de rugby en 2023 (25), était attendu.

Sans doute la dissolution explique-t-elle ce nombre de déclarations très en retrait par rapport à celui attendu, le second tour des élections législatives s'étant déroulé à peine trois semaines avant l'ouverture des Jeux.

Le Déontologue constate que la quasi-totalité des déclarations ont mentionné la valeur exacte de l'invitation, et non la seule mention « supérieure à 150 € », et se félicite de cet effort de transparence. Dans son précédent rapport, il avait effectivement fait le constat inverse s'agissant des invitations pour la Coupe du monde de rugby et annoncé qu'il serait particulièrement vigilant dans le cadre des JOP.

Dans certains cas, il a néanmoins dû rappeler aux députés invités par des représentants d'intérêts qu'en vertu du paragraphe 11 du code de conduite qui leur est applicable, ces derniers étaient tenus de communiquer aux parlementaires la valeur exacte de l'invitation transmise. Il a également adressé aux représentants d'intérêts concernés un rappel des obligations s'imposant à eux en la matière.

⁽¹⁾ *Le paragraphe 11 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts prévoit que les représentants d'intérêts « 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 ».*

C. LES RELATIONS DU DÉONTOLOGUE AVEC LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

En dehors du cadre des JOP de Paris 2024, le Déontologue a eu des contacts ponctuels avec des représentants d'intérêts pour s'assurer du respect des prescriptions du code de conduite qui leur est applicable.

1. Les rappels, à l'initiative du Déontologue, de l'obligation faite aux représentants d'intérêts d'informer par écrit les députés de la valeur des avantages proposés

À plusieurs reprises, y compris – et même le plus souvent – pour des événements autres que les JOP de Paris 2024, le Déontologue s'est adressé à des représentants d'intérêts, enregistrés en tant que tels sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), afin de leur rappeler leur obligation d'informer par écrit les députés de la valeur des invitations, dons et autres avantages d'une valeur égale ou supérieure à 150 € qu'ils leur proposent – obligation prévue par le paragraphe 11 du code de conduite précité.

2. La saisine du Déontologue par un député au sujet de l'interdiction faite aux représentants d'intérêts de fournir des informations erronées aux députés pour (tenter de) peser sur leurs décisions

En avril 2024, un député a saisi le Déontologue sur le fondement de l'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale qui prévoit que « *le déontologue s'assure du respect du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, établi par le Bureau* », qu'« *il peut, à cet effet, être saisi par un député, [... et] se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de cette mission* » et 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* ».

Le député a signalé au Déontologue un possible manquement, de la part d'une entreprise spécialisée dans le petit équipement domestique, au paragraphe 2 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts qui énonce que ces professionnels « *exercent leur activité avec probité et intégrité* » et qu'« *ils sont tenus de : [...] – s'abstenir d'obtenir ou d'essayer d'obtenir des informations ou décisions en communiquant délibérément [aux députés] des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper* ».

Le député s'interrogeait notamment sur la rigueur de l'estimation – diffusée auprès de ses collègues – du nombre d'emplois potentiellement menacés par l'adoption d'une disposition d'une proposition de loi, qui visait à étendre la liste des produits dont la fabrication, l'importation, l'exportation et la mise sur le marché seraient prochainement interdites. Selon le même député, les informations diffusées

par le représentant d'intérêts concerné avaient eu un rôle déterminant lors du vote des amendements de suppression de la disposition litigieuse.

À la suite de cette saisine, le Déontologue a interrogé par écrit l'entreprise en cause qui lui a apporté, sous quinze jours, différentes explications sur les modalités et le contenu de ses interventions auprès des députés.

L'examen minutieux des informations fournies par ladite entreprise n'a pas permis au Déontologue de caractériser un manquement au code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, tel que la délivrance d'informations délibérément erronées.

Il a donc été indiqué au député l'ayant saisi que les explications reçues ne révélaient pas de violation manifeste des obligations déontologiques imposées aux représentants d'intérêts.

3. La saisine du Déontologue par un représentant d'intérêts au sujet de l'interdiction d'utiliser les locaux de l'Assemblée nationale afin de promouvoir des intérêts

Un représentant d'intérêts s'est spontanément adressé au Déontologue afin de lui apporter des précisions sur la tenue d'un événement dans les locaux de l'Assemblée nationale, qu'une publication de sa page sur un réseau social avait présenté comme le lancement d'un club parlementaire présidé par un député, et qui avait par ailleurs fait l'objet d'un article de presse.

Pareille initiative pouvait paraître contrevenir aux dispositions du paragraphe 10 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, qui énoncent que *« toute démarche publicitaire ou commerciale est strictement interdite aux représentants d'intérêts dans les locaux de l'Assemblée nationale ; il leur est également interdit d'utiliser les locaux de l'Assemblée nationale pour des événements liés à la promotion d'intérêts »*.

Cependant, le représentant d'intérêts a fait état d'une ambiguïté dans sa communication au sujet de cet événement et a précisé qu'en réalité, il n'en était pas l'organisateur : c'est en effet le député président du club parlementaire qui, en qualité de vice-président d'un groupe d'études relatif à une thématique chevauchant au moins partiellement celles auxquelles ledit club parlementaire était dédié, avait seul pris l'initiative de convier à une réunion à l'Assemblée nationale des entreprises participant à ce club.

Le député présidant ce club a également écrit au Déontologue pour lui faire part de sa décision de renoncer à cette présidence, compte tenu des risques de confusion entre ses actions au sein du club et ses activités parlementaires, en particulier au titre de la vice-présidence du groupe d'études consacrant ses travaux à des enjeux proches de ceux abordés par ledit club.

C'est précisément pour prévenir des risques de confusion entre les initiatives prises dans le cadre de leur mandat et des activités qu'eux-mêmes conduisent, parallèlement à leur mandat, ou que certains de leurs proches exercent, que des députés ont consulté le Déontologue l'an passé.

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

Alors qu'en 2023, le registre public des déports de l'Assemblée nationale comptait 23 déports émanant de 17 députés différents, seuls 4 déports ont été renseignés par 3 députés différents dans ce registre en 2024 – soit près de six fois moins que l'année précédente. Par ailleurs, tous ces déports ont été signalés sous la XVI^e législature ⁽¹⁾, et aucun déport n'est à recenser au premier semestre de la XVII^e législature ⁽²⁾.

Cette forte baisse du nombre de déports enregistrés dans le registre public de l'Assemblée nationale peut être le signe aussi bien d'une relative méconnaissance de ce dispositif chez les députés réélus ou nouvellement élus en juin ou juillet 2024 ⁽³⁾ que d'un relatif ralentissement de l'activité législative, compte tenu du contexte politique.

Cependant, cette raréfaction des déclarations de déports n'est nullement le signe d'un tarissement de l'activité consultative du Déontologue en matière de prévention et de gestion des conflits d'intérêts, qu'il s'agisse de ceux qui concernent les députés et leurs collaborateurs (A), ou de ceux auxquels peuvent être exposés les personnels de l'Assemblée nationale (B).

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

S'il faut peut-être y voir un signe de l'intensification des activités de contrôle du Parlement, et notamment du développement des commissions d'enquête, à la faveur du contexte politique, il n'en demeure pas moins qu'en tout état de cause, le Déontologue ne recense pas, en 2024, de saisines marquantes relatives à d'éventuels conflits d'intérêts pouvant affecter le travail législatif, par exemple d'un rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi.

Il a en revanche eu à se prononcer à plusieurs reprises sur des situations mettant en cause les relations des députés avec les représentants d'intérêts (1) ainsi

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

⁽²⁾ Voir le lien suivant : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/deports>

⁽³⁾ L'obligation faite aux députés de déclarer leur choix de ne pas participer à certains travaux de l'Assemblée en raison d'une situation de conflit d'intérêts a pourtant été largement rappelée aux députés réélus et nouvellement élus, notamment en juillet 2024, dans le cadre du parcours d'accueil, ainsi que dans le Guide déontologique distribué au format papier et mis en ligne sur l'intranet « AN-577 ».

que leur mission constitutionnelle de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques (2).

1. Les consultations concernant les relations des députés avec des représentants d'intérêts

• Le Déontologue a été saisi par un député lui faisant part de plusieurs courriels émanant de sociétés lui ayant proposé d'effectuer **des entretiens rémunérés** au sujet de l'une des thématiques de travail de la commission permanente au sein de laquelle il siège. Ceux-ci auraient été conduits par ces deux sociétés pour le compte de deux commanditaires différents, le premier étant un représentant d'intérêts enregistré au répertoire de la HATVP, le second étant anonyme.

Le Déontologue a indiqué au député que, s'il n'existe pas d'obstacle de principe à ce qu'il participe à des échanges avec divers acteurs (conférences, débats, entretiens), à raison de sa qualité de parlementaire, dans la mesure où c'est pour lui une façon de faire valoir son point de vue sur un sujet particulier, la possibilité de se faire rémunérer est en revanche exclue lorsqu'il participe à de tels échanges en sa qualité de député, l'expertise parlementaire acquise pendant le mandat et grâce à lui ne pouvant en aucune façon être monnayée.

Le Déontologue a donc invité le député concerné à ne pas accepter de telles rémunérations et à ne pas donner suite à ces sollicitations. De façon générale, il lui a recommandé de faire preuve de prudence face à de telles démarches, susceptibles de s'apparenter à des tentatives d'influence (pour ne pas dire d'ingérence), parfois d'origine étrangère. S'il était impossible au Déontologue, en l'état des informations à sa disposition, de déterminer si ces agissements étaient de nature à revêtir le caractère d'une infraction, telle que la corruption ou le trafic d'influence, ces propositions d'interactions apparaissaient comme présentant un risque, compte tenu d'un faisceau d'indices regroupant, par exemple, l'absence de précisions s'agissant du commanditaire, la rédaction approximative d'un courriel, et surtout le fait d'être approché sur des questions sensibles en tant que parlementaire.

Pour éviter au député en cause de se placer en situation de conflit d'intérêts au sens de l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾ du fait de la participation à de tels entretiens et, de façon plus générale, dans le cadre de ses relations avec tous types d'organismes extérieurs à l'Assemblée nationale, le Déontologue lui a recommandé de veiller à ce que les acteurs, notamment économiques, qui lui proposent d'intervenir n'attendent rien en retour de sa part.

Le Déontologue a enfin indiqué au député concerné que, dans l'hypothèse où il serait conduit, à l'avenir, à prendre part, en sa qualité de député et à titre gracieux, à des événements organisés par des entités tierces, il lui reviendrait de

⁽¹⁾ *Le troisième alinéa de cet article 80-1 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 ».*

veiller, en vertu de l'article 1^{er} du code de déontologie des députés qui précise 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 d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches* », à ce que sa qualité de député ne soit pas utilisée, par lui-même ou par les organisateurs, pour promouvoir l'activité de ces derniers au-delà de sa participation à un tel événement.

• Le Déontologue a également été saisi par un député l'interrogeant sur l'existence d'une obligation déclarative en matière de rencontre avec des représentants d'intérêts enregistrés au répertoire de la HATVP.

Avant de rappeler au député les dispositions pertinentes du Règlement de l'Assemblée nationale et du code de déontologie des députés, notamment en matière de conflits d'intérêts et de dons, avantages et invitations à un voyage, le Déontologue lui a indiqué qu'il n'existait, sur ce point précis, aucune obligation déclarative pour les députés. En revanche, les obligations afférentes à de telles rencontres reposent sur les représentants d'intérêts eux-mêmes et sont prévues par le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts. Par ailleurs, les obligations déclaratives de ces derniers auprès de la HATVP sont prévues par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, notamment en son article 18-3.

En outre, il n'existe pas d'obstacle de principe à ce que les députés rencontrent, en cette qualité, des représentants d'intérêts. Aucune obligation juridique ne leur est faite de refuser ces invitations, leur acceptation relevant de leur seule appréciation et de leur seule responsabilité.

Le Déontologue a néanmoins indiqué au député que, dans l'hypothèse où il serait conduit à présenter une proposition de loi, ou, au cours de la discussion parlementaire, des amendements issus de ses échanges avec un représentant d'intérêts, il pourrait être souhaitable, dans un souci de transparence, d'en indiquer clairement la source, comme choisissent parfois de le faire – de manière purement volontaire – certains députés.

2. Les consultations relatives à l'acceptation ou l'exercice d'une fonction liée aux missions de contrôle du Parlement

a. Les fonctions de rapporteur d'une mission d'information

Le Déontologue a été saisi par un député sollicitant son avis sur les éventuels conflits d'intérêts que son activité d'exploitant agricole était susceptible d'engendrer dans le cadre de son mandat parlementaire (particulièrement dans le cadre d'une mission d'information dont il avait été co-rapporteur), au regard de la définition du conflit d'intérêts donnée par l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale.

La mission d'information en cause portait entre autres sur des équipements pour lesquels le député avait, dans le cadre de son activité professionnelle

parfaitement compatible avec son mandat, sollicité auprès des services de l'État une autorisation d'installation sur son exploitation. Le Déontologue a observé qu'à l'époque où le député avait été nommé co-rapporteur de cette mission d'information, il ne pouvait profiter des bénéfices économiques et matériels de l'installation de ces équipements sur son exploitation, ces bénéfices n'étant en outre qu'hypothétiques, dans la mesure où ce projet d'installation, qui était encore en cours d'instruction à la date de sa nomination, n'avait pas fait l'objet d'une autorisation et n'était donc pas assuré de parvenir à son terme.

Par conséquent, selon le Déontologue, le risque que l'exercice du mandat du député ait pu être influencé – ou, à tout le moins, paraître influencé – par ses intérêts, directs et indirects, en sa qualité d'exploitant agricole – et donc que le caractère indépendant, objectif et impartial de l'exercice de son mandat ait pu être mis en doute – était, à cette époque, circonscrit.

Le Déontologue a néanmoins considéré qu'il aurait été souhaitable, dans la mesure où le député avait conclu un contrat de bail avec une société auditionnée au cours de la mission d'information, que le député informe publiquement ses collègues des intérêts résultant de ce contrat, conformément au premier alinéa de l'article 80-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui énonce 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* ».

S'agissant des risques de conflits d'intérêts susceptibles de survenir entre l'activité professionnelle du député et ses futurs travaux parlementaires en lien avec l'agriculture, le Déontologue a estimé que la qualité d'exploitant agricole du député concerné le plaçait dans une large catégorie de personnes au sens du troisième alinéa de l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui énonce 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 conséquent, le Déontologue n'a pas estimé nécessaire que le député en cause se déporte, de façon générale, sur toutes les questions liées à l'agriculture. En effet, s'il est vrai que ce député est susceptible de tirer un bénéfice matériel de la perception, par son exploitation, d'aides et de subventions, il n'en demeure pas moins que l'attribution desdites aides résulte, *a priori*, d'une législation ou d'une réglementation générale et impersonnelle applicable à l'ensemble des agriculteurs satisfaisant des conditions prédéfinies.

En revanche, le Déontologue a recommandé au député d'effectuer une déclaration orale d'intérêts afin d'informer ses collègues et de satisfaire à ses obligations de transparence, lorsque les circonstances lui paraîtraient l'exiger, ainsi que de le consulter de nouveau lorsqu'il s'interrogerait sur les mesures à adopter dans le cadre de travaux législatifs ou de contrôle précis, dans la mesure où l'opportunité d'un déport ou d'une déclaration d'intérêts ne peut être appréciée qu'à l'aune des dispositions précises des textes concernés ou de l'objet précis des travaux de contrôle en cause.

b. Les fonctions de président d'une commission d'enquête

• En 2024, le Déontologue a été saisi par un député, membre d'une commission d'enquête, qui lui a signalé des **propos tenus par le président de ladite commission à l'extérieur de l'Assemblée nationale** et de nature, selon lui, à constituer un manquement à ses obligations déontologiques.

Le Déontologue a indiqué au député l'ayant saisi que les diligences nécessaires avaient été entreprises pour s'assurer de l'existence d'un manquement aux obligations du député à ses obligations, en particulier au regard des principes définis par le code de déontologie des députés, d'une part, et de la définition que l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale donne du conflit d'intérêts.

Le Déontologue a conclu qu'en l'état du droit, aucun fondement ne lui permettait de porter, sur le comportement qui lui avait été rapporté, une appréciation qui serait autre que de nature politique.

• Par ailleurs, dans un autre cas de figure, le Déontologue a fait l'objet de deux saisines qui émanaient de deux députés briguant respectivement les fonctions de rapporteur et du président d'une commission d'enquête, et qui portaient sur la même situation, à savoir le **risque de conflit d'intérêts pesant sur le potentiel président de cette commission d'enquête à raison de la profession d'un de ses proches**.

Le député ayant sollicité les fonctions de président de la commission d'enquête a en effet saisi le Déontologue afin de déterminer s'il existait ou non une difficulté déontologique à ce qu'il exerce ces fonctions, compte tenu de la profession de l'un de ses proches, qui est salarié d'une entreprise ayant soutenu publiquement la mise en œuvre d'un projet d'aménagement faisant l'objet de la commission d'enquête.

Après avoir rappelé qu'aux termes de l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, le conflit d'intérêts s'entend de l'interférence, réelle ou apparente, d'un intérêt privé, spécial et matériel, direct ou indirect, avec l'exercice du mandat parlementaire, le Déontologue a indiqué au député concerné que le quatrième alinéa de l'article 80-1-1 du même Règlement prévoit 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* ».

Pour ce qui est de l'office du Déontologue, il consiste à conseiller les députés et, le cas échéant, à 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* ».

Sur le fondement des documents fournis par le député, le Déontologue a estimé que les responsabilités professionnelles du proche du député concerné n'étaient pas susceptibles de susciter un conflit d'intérêts dans l'hypothèse où l'intéressé solliciterait les fonctions de président de la commission d'enquête.

Le Déontologue a notamment considéré que les responsabilités professionnelles du proche en question ne présentaient qu'un lien distendu avec l'objet de la commission d'enquête. Il a indiqué que les éléments à sa disposition ne lui permettaient pas non plus d'établir la participation de ce proche à des actions de communication ou de représentation d'intérêts de son employeur en faveur du projet d'aménagement sur lequel la commission allait enquêter. Il a également estimé que la seule circonstance que ce proche travaille pour cette entreprise et soit susceptible de tirer profit des éventuels bénéfices de ce projet d'aménagement n'était pas non plus constitutive d'un conflit d'intérêts, dans la mesure où ces hypothétiques impacts positifs étaient de nature à concerner l'ensemble des entreprises et des habitants du secteur concerné, et donc une large catégorie de personnes excédant la seule entreprise en question et ses salariés.

Le Déontologue a néanmoins invité le député à informer publiquement ses collègues, de façon actualisée et précise, de la profession du proche en question afin de satisfaire aux dispositions du premier alinéa de l'article 80-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, et ce aussi bien au cours de la séance au cours de laquelle il serait désigné comme président de la commission que lors de ses interventions ultérieures, si la situation lui paraissait l'imposer.

Le Déontologue a également indiqué au député que le seul fait d'avoir déjà pris position, de façon claire et réitérée, en faveur du projet d'aménagement en question n'était pas constitutif, par lui-même, d'un conflit d'intérêts, une telle prise de position relevant en effet de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat, qui est garantie par la Constitution, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, et ce aussi longtemps qu'elle ne résulte pas de l'interférence entre un intérêt public et des intérêts privés.

Le Déontologue a été saisi une seconde fois par ce même député sur le risque de conflit d'intérêts susceptible d'affecter ses travaux en qualité de président de cette commission d'enquête, compte tenu d'éléments d'information nouveaux sur les sociétés intervenant dans le projet d'aménagement en cause.

Le Déontologue a de nouveau considéré que les éléments à sa disposition ne permettaient pas de conclure à l'existence d'une situation de conflit d'intérêts affectant le député à raison de ses fonctions de président de la commission d'enquête, et ce pour les motifs déjà exposés dans son premier avis.

Le Déontologue a par ailleurs rappelé que les fonctions de président de la commission d'enquête ne peuvent faire obstacle ni aux prérogatives de la commission ni à celles de son rapporteur : en effet, c'est à ce dernier, et à lui seul,

qu'il incombe d'écrire le rapport de la commission soumis ensuite au vote de la commission. En outre, en application de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, seul le rapporteur a la capacité d'exercer sa mission sur pièces et sur place et d'obtenir la communication de tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, le tout sous réserve du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Le Déontologue a réitéré au député sa recommandation tendant à formuler une déclaration d'intérêts lors de ses interventions s'il l'estimait opportun, afin de garantir la bonne information de ses collègues.

Enfin, le Déontologue a eu l'occasion de rappeler au député concerné que ce n'est que dans leur intégralité que les avis du Déontologue peuvent être rendus publics, comme le prévoit l'article 80-3-1 du Règlement de l'Assemblée nationale.

c. Le cas d'un député souhaitant participer au déplacement chez son employeur d'une commission d'enquête dont il est membre

Un député a sollicité le Déontologue au sujet d'un éventuel conflit d'intérêts qui pourrait naître du fait de sa participation à un déplacement organisé dans le cadre des travaux de la commission d'enquête dont il était membre au sein d'une structure publique dans laquelle il avait exercé ses activités professionnelles avant d'être élu au Parlement et qui, parallèlement, avait elle-même pris l'initiative de saisir le Déontologue.

Le Déontologue a rappelé au député concerné que, lorsqu'il ne porte pas directement sur la situation matérielle ou le patrimoine personnel du député, il apprécie le risque d'interférence d'intérêts privés avec l'intérêt public au regard notamment de l'intensité des intérêts privés en cause et de leur proximité avec ceux des intérêts personnels du député.

En l'espèce, il ne lui a pas semblé que les éléments susceptibles de caractériser un conflit d'intérêts fussent réunis.

En premier lieu, la structure visitée par les membres de la commission d'enquête était publique, de sorte que ses intérêts n'étaient pas des intérêts privés.

Par ailleurs, la caractérisation d'un conflit d'intérêts aurait impliqué que le député concerné pût retirer un intérêt personnel, direct ou indirect, de sa participation à la visite et des travaux qui s'ensuivraient.

Or, il n'est pas apparu au Déontologue que la simple appartenance du député à la fonction publique et ses fonctions passées au sein de la structure visitée fussent susceptibles de lui permettre de retirer un quelconque bénéfice de la situation.

Toutefois, le Déontologue a recommandé au député concerné de faire preuve de transparence en portant ses liens avec la structure en question à la connaissance des membres de la commission d'enquête ainsi qu'à celle des personnes qu'il allait rencontrer lors de la visite. Le Déontologue a ajouté que, si la situation de ladite structure devait faire l'objet de discussions lors des travaux à venir de la commission d'enquête, il pouvait être opportun que le député effectuât une déclaration orale de ses intérêts.

d. Le cas d'un député souhaitant participer aux travaux d'une commission d'enquête dont il n'est pas membre

Le Déontologue a été saisi du cas d'un député l'interrogeant sur la possibilité de participer à une audition conduite par une commission d'enquête dont il n'était alors pas membre, dans la mesure où une procédure judiciaire l'opposait à l'une des personnes auditionnées par la commission.

Le Déontologue a estimé qu'il existait un risque non nul que l'exercice, par le député, de son mandat parlementaire soit – ou à tout le moins paraisse – influencé par ses intérêts résultant du litige l'opposant à la personne auditionnée, dans le cas où il assisterait à la réunion de la commission d'enquête en vue de poser des questions à cette personne.

Le Déontologue a également rappelé que l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que « *le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est notifié par le Président de l'Assemblée au garde des Sceaux, ministre de la justice* ». Le deuxième alinéa de cet article précise que, « *si le garde des Sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà commencée, elle est immédiatement interrompue* ».

Le Déontologue a dès lors estimé que, dans le cas où il assisterait à l'audition, le député devait impérativement s'abstenir de faire référence au litige l'opposant à la personne auditionnée ainsi qu'aux faits l'ayant motivé. Il a recommandé au député de circonscrire ses questions au strict champ de la commission d'enquête défini par la proposition de résolution, afin de ne pas donner l'impression d'une immixtion de ses intérêts privés – en tant que partie à un litige judiciaire – avec l'exercice de son mandat parlementaire.

Le Déontologue a également invité le député à informer publiquement ses collègues des intérêts découlant du litige en question par le moyen d'une déclaration orale d'intérêts, ainsi que le permet l'alinéa premier de l'article 80-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale.

e. Le cas d'un député appelé à participer à une procédure de nomination

Le Déontologue a été saisi par le président d'une commission permanente au sujet de la procédure de présélection mise en place au sein de cette commission

pour auditionner plusieurs candidats à la nomination, par la Présidente de l'Assemblée nationale, aux fonctions de membre du collège d'une autorité administrative indépendante. Le panel de présélection, dont le député en question faisait partie, devait soumettre à la Présidente de l'Assemblée nationale une liste de candidats.

Le député a indiqué au Déontologue que l'un des candidats était un ancien député rattaché au même groupe parlementaire que lui. Il a donc interrogé le Déontologue sur la conduite à tenir en vue de l'audition de l'intéressé, notamment sur la nécessité de s'abstenir d'y prendre part, à des degrés divers, et ce en vue de ne pas éroder l'impartialité perçue des travaux du comité.

Le Déontologue a en effet recommandé au député de ne pas prendre part à l'examen de la candidature de l'ancien député en question, dans la mesure où son appartenance, pendant près d'un an et demi, au même groupe politique à l'Assemblée nationale, présentait un caractère suffisamment récent pour être de nature à créer, aussi bien chez les autres membres du comité que chez les autres candidats, un doute sur son impartialité.

Au regard de la définition du conflit d'intérêts posée par l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Déontologue a conseillé au président de commission de ne pas assister à l'audition de son ancien collègue ou, à défaut, d'y être présent sans prendre la parole, ainsi que d'expliquer oralement les motifs de son déport aux autres députés membres du panel de présélection, conformément à l'article 80-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale.

La participation du député à l'examen des autres candidatures, et notamment aux autres auditions, n'exigeait en revanche pas de mesures particulières.

En outre, à l'issue de l'instruction des candidatures, au moment de l'élaboration du classement que les membres du panel soumettraient à la Présidente de l'Assemblée nationale, le député s'est vu recommander par le Déontologue d'étudier de façon collégiale l'ensemble des candidatures, à l'exception de celle de l'ancien député. Dans le cas précis d'un partage des voix, le Déontologue a recommandé de procéder à un tirage au sort afin de déterminer le membre du comité dont la voix aurait acquis une valeur prépondérante, afin d'éviter toute situation de blocage.

3. Les consultations relatives à l'articulation du mandat de député avec des activités parallèles, y compris de proches du député

a. L'incidence des activités associatives d'un député

Le Déontologue a été consulté par un député qui souhaitait savoir s'il était nécessaire d'adopter des mesures particulières dans l'exercice de son mandat parlementaire, compte tenu de ses fonctions au sein d'une association regroupant aussi bien des entités publiques que privées.

Le Déontologue a tout d'abord indiqué au député que ces fonctions associatives devaient avant tout être examinées au regard du régime des incompatibilités parlementaires dont l'appréciation appartient, en vertu de l'article L.O. 151-2 du code électoral, au Bureau de l'Assemblée nationale. Il lui a ensuite rappelé que, sur le plan des conflits d'intérêts, 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 relève 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.

L'opportunité d'un déport ou d'une déclaration d'intérêts ne pouvant être appréciée qu'à l'aune des dispositions précises d'un texte donné ou de l'objet précis de travaux de contrôle définis, le Déontologue a indiqué au député concerné qu'il lui était difficile de se prononcer sur l'existence, de façon générale et permanente, d'un risque que l'exercice du mandat parlementaire soit influencé – ou, à tout le moins, paraisse influencé – par ses intérêts, directs ou indirects, au sein de cette association et que le caractère indépendant, objectif et impartial de son mandat soit mis en doute à chaque fois qu'il aurait à intervenir, sous quelque forme que ce soit, sur tout projet ou proposition de loi ou sur toute mission d'information ou commission d'enquête ayant partie liée à l'objet de l'association en question.

Le Déontologue a donc invité le député à s'adresser de nouveau à lui lorsqu'il s'interrogerait sur les mesures à adopter dans le cadre de travaux législatifs ou de contrôle précis, afin de lui apporter des recommandations au cas par cas.

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

- Le Déontologue a été saisi par un député au sujet de l'éventuel conflit d'intérêts susceptible d'affecter l'exercice de son mandat parlementaire, compte tenu de la profession d'un membre de sa famille, récemment recruté dans une entreprise située dans la circonscription d'élection du député.

Tout d'abord, le Déontologue a considéré que, dans l'hypothèse où le député interviendrait au cours des débats ou exercerait des fonctions spécifiques (rapporteur ou rapporteur pour avis, par exemple) au cours de travaux législatifs ou de contrôle présentant un lien direct avec l'activité professionnelle de ce proche et susceptibles d'avoir un impact matériel, notamment de nature économique, sur son secteur d'activité, il pourrait en effet lui être reproché que l'exercice indépendant et impartial de son mandat parlementaire soit influencé – ou, tout au moins, paraisse influencé – par cet intérêt privé.

Néanmoins, dans la mesure où il est difficile pour le Déontologue de se prononcer *in abstracto* sur le risque ou l'existence d'un conflit d'intérêts, cette notion devant être appréciée au cas par cas, à raison, notamment, du contenu exact des travaux législatifs ou de contrôle en cause, ou encore des fonctions que le député serait conduit à exercer au sein de l'Assemblée nationale, il lui a recommandé de

l'interroger de nouveau à l'avenir, si nécessaire, sur les mesures à adopter dans le cadre de travaux législatifs ou de contrôle précis. Il l'a cependant d'ores et déjà invité à effectuer *a minima* une déclaration orale d'intérêts, retranscrite au compte-rendu des débats, dans le cas où il estimerait que l'objet de la discussion parlementaire présente un lien établi avec le secteur d'activité de ce membre de sa famille.

Par ailleurs, le Déontologue a rappelé que le code de déontologie des députés dispose, respectivement en ses articles 1^{er}, 3 et 5, 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* », qu'ils « *ne peuvent intervenir dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne* » et qu'ils « *veillent à ce que les moyens et indemnités mis à leur disposition soient utilisés conformément à leur destination [notamment en s'abstenant] d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* ».

Aux yeux du Déontologue, il ressort de l'économie générale de ces dispositions qu'il revient au député de faire preuve de vigilance dans l'exercice de son mandat parlementaire, en évitant de paraître favoriser ou promouvoir les intérêts de l'entreprise dans laquelle travaille le membre de sa famille concerné. Sans pour autant devoir s'interdire rigoureusement de prendre l'attache de cette société, le député doit ainsi veiller à lui accorder un traitement identique, par exemple à l'occasion d'une visite, à celui qu'il octroierait à d'autres entreprises de la circonscription, afin de ne pas donner l'impression de souhaiter favoriser ou mettre en avant cette entreprise en particulier.

- La sollicitation adressée au Déontologue par un autre député a soulevé l'intéressante question de savoir si un conflit d'intérêts pouvait résulter de l'utilisation des frais de mandat pour effectuer, dans le cadre du mandat parlementaire, des commandes de produits ou de prestations auprès de professionnels qui se trouvent être des proches du député.

Le Déontologue a ainsi été interrogé sur la possibilité, pour un député, de commander des prestations, dans le cadre du mandat parlementaire, à une entreprise dont son épouse est co-gérante et associée majoritaire.

Le député concerné précisait que ni lui ni son épouse ne percevaient de revenus au titre de l'exploitation de l'entreprise en question – qui, d'après les informations fournies, était déficitaire – et que les prestations ne seraient ni sous-facturées ni surfacturées.

Le Déontologue a jugé que le député pouvait financer au moyen de son AFM ou de sa DMD des commandes de prestations auprès de l'entreprise dirigée par son épouse à deux conditions.

En premier lieu, les prestations prises en charge par les frais de mandat ne doivent faire l'objet ni d'une sous-facturation, ni d'une surfacturation. Afin de prévenir tout risque d'enrichissement personnel direct ou indirect – et conformément au troisième alinéa du A de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV, qui énonce 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* » –, les prestations financées par l'AFM ou la DMD doivent être facturées au prix du marché et l'entreprise dirigée par l'épouse du député ne saurait demander à ce dernier de payer au moyen de ses frais de mandat un prix différent de celui qu'elle proposerait à n'importe quel autre client pour des prestations équivalentes.

En second lieu, pour les prestations d'un montant significatif, le Déontologue a fortement recommandé au député de demander au moins deux devis auprès d'entreprises concurrentes, en sus de celui établi par l'entreprise de son épouse, afin qu'en cas de contrôle de l'utilisation de ses frais de mandat, il soit en mesure de prouver, s'il a retenu le devis (ni sous-estimé, ni surestimé) de l'entreprise de son épouse, que le prix proposé par celle-ci était objectivement compétitif.

4. Les consultations relatives au cumul d'activités des collaborateurs parlementaires

Comme en 2023, le Déontologue a été à de multiples reprises interrogé par des collaborateurs parlementaires – ou par leur député-employeur – sur la possibilité de cumuler cet emploi avec une autre fonction ou activité.

Il a rappelé que l'activité de collaborateur pouvait 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.

Le Déontologue a également souligné que le cumul d'activités devait se faire dans le respect des dispositions de droit commun relatives au temps de travail et qu'il ne devait pas porter préjudice à l'activité de collaborateur, 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.

Il a par ailleurs appelé l'attention des intéressés sur la nécessité de séparer strictement leur activité de collaborateur de leur autre activité ou fonction, tant du point de vue de l'organisation horaire du travail que de celui de l'utilisation des moyens mis à leur disposition par l'Assemblée nationale, qui ne doivent en aucun cas bénéficier à l'autre activité ou fonction.

Enfin, il a rappelé aux intéressés qu'ils devaient informer leur député-employeur de toute autre activité professionnelle afin de lui permettre de se conformer à ses obligations déclaratives, l'éventuel cumul d'activités devant être mentionné dans la déclaration d'intérêts et d'activités déposée auprès de la HATVP.

Outre ces éléments systématiquement portés à la connaissance des demandeurs, le Déontologue a dans certains cas pu être amené à formuler des précisions ou des recommandations supplémentaires.

- Le Déontologue a plusieurs fois été amené à confirmer la **compatibilité de l'activité de collaborateur parlementaire avec l'exercice d'un mandat local**.

Il a, à cette occasion, rappelé que le député-employeur devait laisser à son collaborateur titulaire d'un mandat local du temps pour l'exercice de ce mandat, en application des dispositions du code général des collectivités territoriales.

Dans deux cas, le collaborateur était élu de la même collectivité que le député. Le Déontologue a alors indiqué que le député-employeur devait tout particulièrement veiller à ce que son collaborateur ne l'assiste, durant ses heures de travail, que dans l'exercice de son mandat de député. Le point b) du B de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 12/XV dispose en effet que sont insusceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat « *les dépenses se rapportant à l'exercice de tout mandat autre que parlementaire, notamment un mandat local* », ce qui fait obstacle à ce qu'un collaborateur, rémunéré sur les fonds de l'Assemblée nationale, puisse apporter son concours à l'exercice du mandat local de son député-employeur. Plus généralement, il a invité le député à s'assurer que son collaborateur n'utilisait pas les moyens mis à sa disposition par l'Assemblée nationale pour l'exercice de son propre mandat local ou du mandat local du député.

- Plusieurs collaborateurs ont indiqué exercer ou souhaiter **exercer, sous statut d'autoentrepreneur, une activité susceptible de s'adresser à des élus**, notamment des parlementaires – conseil en stratégie, graphisme ou formation par exemple.

Le Déontologue a confirmé la compatibilité d'une telle activité avec l'emploi de collaborateur mais rappelé que toute transaction lucrative privée ou démarche à caractère commercial était interdite au sein de l'Assemblée nationale. Il a donc invité les intéressés à s'abstenir d'y faire de la prospection de clientèle.

En outre, il a précisé qu'un collaborateur ne pouvait pas réaliser, sous statut d'autoentrepreneur, des prestations pour le compte de son député-employeur, le lien de subordination résultant du contrat de travail n'étant pas compatible avec l'indépendance juridique attachée au statut d'autoentrepreneur.

- Le Déontologue a fréquemment été interrogé sur la **compatibilité de l'activité de collaborateur avec un emploi public**.

Il a indiqué qu'en matière de cumul d'activités, il ne pouvait se prononcer que du point de vue des règles applicables aux collaborateurs – qui en l'espèce ne posent pas de difficulté – et non sur d'éventuelles restrictions attachées à l'autre activité.

Ainsi, l'application des règles statutaires relatives au cumul d'activités des agents publics ne relevant pas de sa compétence, le Déontologue a invité les intéressés à se rapprocher de leur autorité hiérarchique.

Pour la même raison, il n'a pas accédé à la demande d'un député qui souhaitait connaître son point de vue sur l'avis négatif rendu par le déontologue référent d'une collectivité locale concernant la demande d'autorisation de cumul formulée par un fonctionnaire territorial que le député souhaitait recruter en qualité de collaborateur.

Il a souligné, à cette occasion, qu'il ne lui appartenait pas de s'immiscer dans la procédure d'examen de la demande d'autorisation de cumul présentée par un agent public territorial, la décision relevant de son autorité hiérarchique, ni de commenter l'avis formulé à cette occasion par le référent déontologue de la collectivité concernée.

B. LES CONFLITS D'INTÉRÊTS POUVANT AFFECTER LES PERSONNELS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En 2024, le Déontologue a été saisi par la direction des Ressources humaines de l'Assemblée nationale quatre fois plus souvent sur des dossiers de mobilité sortante (1) que sur des dossiers de mobilité entrante (2).

Son avis a également été sollicité sur un cas particulier de cumul d'activités (3).

1. Les avis relatifs aux mobilités sortantes

L'article 59 du Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel (RIOS) prévoit que « *le Déontologue de l'Assemblée nationale émet un avis sur les dossiers des fonctionnaires candidats à un détachement* ».

À ce titre, le Déontologue a formulé huit avis en 2024.

Dans tous les cas, il a, au vu des pièces du dossier administratif des fonctionnaires concernés, qui lui avaient été communiquées par la direction des Ressources humaines, émis un avis favorable aux demandes de placement en position de détachement formulées, sans juger nécessaire d'entendre les intéressés, mais après s'être néanmoins assuré 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 dans sept des huit dossiers soumis pour avis au Déontologue, à savoir ceux :

– d'un fonctionnaire affecté à la sous-direction de la commission des Finances, chargé des questions liées au développement des entreprises, à la lutte contre l'évasion fiscale ainsi qu'aux missions budgétaires « sport, jeunesse et vie associative », dont la candidature a été retenue par l'Agence des participations de l'État (APE) pour exercer, dans le cadre d'un contrat d'une durée de trois ans, des fonctions de « chargé de participations transports (SNCF) » ;

– d'une fonctionnaire qui, après avoir travaillé pendant deux ans auprès du Rapporteur général de la commission des Affaires sociales sur des sujets relevant du domaine de la santé, puis exercé des fonctions de conseillère « santé et agroalimentaire » au cabinet du ministre délégué chargé de l'industrie, a été, à l'issue d'un appel à candidatures, sélectionnée par le Secrétariat général du Gouvernement pour exercer les fonctions de chargée de mission ayant en charge le secteur « solidarité, santé et protection sociale, famille, personnes âgées, handicaps, travail, emploi et formation professionnelle, droit des femmes » ;

– d'un fonctionnaire qui, au sein de la direction de l'administration générale et de la sécurité, exerçait les fonctions de chef de la division de la sécurité et des contrôles d'accès, et dont la candidature à un poste de sous-préfet a été retenue par le ministère de l'Intérieur, au regard de ses compétences acquises dans ses fonctions d'encadrement et lors de ses précédentes affectations, notamment à la commission des lois et à la commission de la défense ;

– d'une fonctionnaire qui, affectée auprès de la commission des Lois et chargée des questions relatives au droit des étrangers et au droit d'asile, a été sélectionnée par le ministère de l'Intérieur pour exercer les fonctions de conseillère juridique du directeur général des étrangers en France (DGEF) – poste qui peut impliquer des contacts, directs ou indirects, avec des députés ;

– d'un fonctionnaire qui, après avoir été affecté pendant cinq ans auprès de la commission des Affaires sociales, et exercé des fonctions de conseiller spécial au sein du cabinet du secrétaire d'État auprès de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, chargé des retraites et de la santé au travail, puis de conseiller « travail et emploi » au sein du « pôle social » du cabinet du Premier ministre, a été sélectionné par le ministère du travail, de la santé et des solidarités pour exercer les fonctions de conseiller pour les affaires sociales à l'ambassade de France en Inde – poste qui peut donner lieu à des contacts, directs ou indirects, avec des députés, par exemple dans le cadre de visites de parlementaires à New Delhi ;

– d'un fonctionnaire qui, après avoir travaillé pendant cinq ans auprès de la commission des Affaires sociales et exercé les fonctions de conseiller chargé des prestations sociales et de la solidarité à la source au cabinet de la ministre des solidarités et des familles, puis de conseiller chargé des comptes sociaux au cabinet du Premier ministre, a été sélectionné par le ministère de la santé et de l'accès aux

soins pour y exercer les fonctions d'adjoint au sous-directeur de la 5^e sous-direction du financement de la Sécurité sociale ;

– d'un fonctionnaire qui, affecté à la division des achats et de la commande publique, après avoir eu une expérience de directeur des finances et de la stratégie de l'Institut du financement du cinéma et des industries culturelles, a été sélectionné par le ministère de la culture pour exercer les fonctions de chef de service, adjoint à la directrice générale des médias et des industries culturelles.

Le Déontologue a précisé la portée de son avis favorable dans le dossier d'un fonctionnaire qui avait été successivement affecté à la division de la déontologie et du statut du député, relevant du Secrétariat général de la Présidence, puis à la division de la Séance, et 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 sélectionné par le comité consultatif mentionné à l'article L. 133-12-1 du code précité pour exercer, au sein du Conseil d'État, des fonctions d'auditeur, et qui, à l'issue de son détachement, est susceptible, s'il est sélectionné par la commission d'intégration prévue par l'article L. 133-12-3 du même code, d'être nommé au grade de maître des requêtes et d'intégrer ainsi le corps des membres du Conseil d'État.

Dans ce dossier – et comme il l'avait fait en 2023 pour une fonctionnaire recrutée par le Conseil d'État selon la même procédure –, le Déontologue a émis une réserve, dans l'hypothèse où le fonctionnaire concerné aurait, lors de son détachement dans les fonctions d'auditeur, à traiter d'une demande d'avis du Parlement.

Outre ces huit avis sur des mobilités sortantes, le Déontologue a, l'an passé, émis deux avis sur des mobilités entrantes.

2. Les avis relatifs aux mobilités entrantes

L'article 146 *bis* du RIOS prévoit que « *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 février 2024, au sujet des candidatures à des postes de chargés de mission à l'Assemblée nationale de deux fonctionnaires détachées d'autres administrations :

– une magistrate financière, première conseillère de chambre régionale des comptes, dont la candidature a été retenue par le comité de sélection susmentionné pour occuper un poste au sein de la sous-direction de la commission des Finances ;

– une cheffe de bureau au sein du rectorat de la Martinique, qui a été sélectionné par le même comité pour occuper un poste au sein de la direction de la gestion parlementaire et sociale.

Comme en 2023, le Déontologue n’a, pour formuler un avis, disposé d’aucun autre élément que les fiches de poste et les *curriculum vitae* des candidats fournis par la direction des Ressources humaines.

En outre, en l’absence de charte de déontologie des membres du personnel de l’Assemblée nationale – qu’il appelle de ses vœux comme ses prédécesseurs –, 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 ⁽¹⁾.

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 des deux fonctionnaires sélectionnées.

Le Déontologue réitère les propositions qu’il a formulées dans son précédent rapport public afin d’optimiser la portée de sa consultation sur les mobilités entrantes ⁽²⁾.

Il renouvelle également la recommandation formulée par les déontologues successifs depuis plusieurs années et tendant à ce qu’une charte de déontologie du personnel de l’Assemblée nationale soit adoptée dans les meilleurs délais.

Proposition n° 7 : 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.

⁽¹⁾ 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)

⁽²⁾ La consolidation de la déontologie parlementaire, *rapport public d’activité 2023*, pp. 107-108.

3. Le cumul d'un emploi de fonctionnaire de l'Assemblée nationale et de la gérance d'une société civile immobilière (SCI) à caractère familial

Fin novembre 2024, le Déontologue a reçu de la direction des Ressources humaines une demande d'avis sur la possibilité, pour un fonctionnaire de cette institution, d'exercer les fonctions de gérant d'une SCI familiale fiscalement transparente et ne générant aucun revenu, compte tenu des dispositions de l'article 123 du RIOS qui interdisent à « *tout fonctionnaire d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit* ».

À la question de savoir si l'interdiction d'exercer la gérance d'une société trouve à s'appliquer lorsque la société a pour seul objet de gérer un patrimoine personnel ou familial, le Déontologue a répondu que, l'interdiction formulée à l'article 123 du RIOS se limitant *aux activités privées lucratives exercées à titre professionnel*, elle ne saurait s'appliquer à un fonctionnaire pour la gestion de son patrimoine personnel ou familial dès lors que cette gestion est réalisée dans des conditions qui ne permettent pas de caractériser une activité professionnelle.

Dans la mesure où la gérance envisagée en l'espèce visait à la simple gestion d'un patrimoine immobilier familial et où la société civile en cause ne percevrait aucun revenu, le Déontologue a considéré que la société n'exercerait pas d'activité privée lucrative et que sa gérance ne constituerait pas une activité professionnelle.

L'interdiction d'assurer la gérance d'une société ne trouvait donc pas à s'appliquer à ce cas d'espèce.

La gérance envisagée n'était pas, non plus, soumise à une autorisation de cumul d'activités puisqu'elle n'avait pas vocation à être exercée à titre professionnel.

Le Déontologue a toutefois invité le fonctionnaire concerné à prendre à nouveau l'attache de la direction des Ressources humaines en cas de modification substantielle de l'activité de la SCI qu'il projetait de gérer.

TROISIÈME PARTIE : LA LUTTE CONTRE LES HARCÈLEMENTS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En 2024, l'architecture du dispositif de prévention et de traitement des situations de harcèlement (moral comme sexuel) dont l'Assemblée nationale s'est dotée depuis 2020 n'a pas évolué par rapport aux années précédentes.

Gérée par un prestataire externe, accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 aussi bien aux députés, à leurs collaborateurs (comme à ceux des groupes), à leurs stagiaires qu'aux personnels et stagiaires des services de l'Assemblée nationale, la « cellule anti-harcèlements » est 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.

À la demande de la victime et seulement dans ce cas, la « cellule anti-harcèlements » peut 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.

En 2024, 27 personnes ont contacté la cellule, un chiffre en net repli par rapport à 2023 (43), ce qui peut s'expliquer par la dissolution et la reconstitution progressive des équipes de collaborateurs parlementaires à la suite des élections législatives. Ce chiffre de 27 est d'ailleurs très comparable à celui de 2022 (26), autre année électorale.

Dix appelants étaient des femmes, soit 37 %. Cette proportion est de nouveau en recul par rapport aux années précédentes (56 % en 2023, 73 % en 2022, 75 % en 2021).

Seize appelants étaient des collaborateurs de députés, soit 59 %, une proportion de nouveau en recul par rapport aux années précédentes (65 % en 2023, 85 % en 2022).

Six personnes ont été uniquement en contact avec la cellule d'écoute, composée de psychologues ; vingt-et-une ont sollicité le pôle d'experts, qui, outre des psychologues, comprend également des juristes et qui a mené au total quarante-trois entretiens.

Six personnes ont été mises en relation avec un avocat.

Parmi les vingt-et-une personnes ayant été suivies par le pôle expert, neuf ont fait état d'un vécu de harcèlement moral et deux d'un vécu d'agression sexuelle. Les dix autres situations rapportées s'apparentent à un vécu de souffrance au travail. Deux cas de conflit non régulé par la hiérarchie ont été évoqués.

En ce qui concerne les deux saisines du Déontologue par la cellule, l'une est restée sans suite en raison de la dissolution et de la non-réélection du député concerné. L'autre a donné lieu à des investigations complémentaires par le Déontologue, qui a conclu à l'absence de faits susceptibles de caractériser une situation de harcèlement.

Le marché de la cellule anti-harcèlements arrivant à échéance en 2025, un nouveau marché devra permettre la mise en place d'une nouvelle structure. À cette occasion, les compétences de la cellule seront expressément étendues, pour les personnels et stagiaires des services de l'Assemblée nationale, aux situations de souffrance au travail, dont l'expérience a montré qu'elles concernaient une proportion très importante des appels.

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	Janvier- Décembre 2024
Nombre de personnes ayant appelé la cellule	52	24	26	43	27
<i>hommes</i>	27	6	7	17	15
<i>femmes</i>	25	18	19	24	10
<i>non identifié</i>				2	2
<i>collaborateurs</i>	28	17	22	28	16
<i>personnels</i>	24	7	3	15	9
<i>députés</i>	0	0	1	0	2
vécu de harcèlement moral	31	23	9	16**	9**
vécu de harcèlement sexuel / d'agression sexuelle	0	2	3	1**	2**
Nombre d'entretiens avec le pôle écoute	93	37	35	57	43
Nombre de personnes suivies par le pôle expert	40	21	15	28	21
Nombre d'entretiens menés par le pôle experts	74	83	18	45	39
Nombre de signalements au Déontologue	4	9*	1	2	2

* Correspondant à six cas.

** En 2023 et 2024, 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.

QUATRIÈME PARTIE : L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU DÉONTOLOGUE

La présidence du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (RFEDP) ⁽¹⁾, a représenté, en 2024, une part importante de l'activité internationale du Déontologue (I) qui a par ailleurs été occasionnellement sollicité au titre des activités de coopération de l'Assemblée nationale (II).

I. LA PRÉSIDENTE DU RÉSEAU FRANCOPHONE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRES (RFEDP)

L'année 2024 du Réseau a été consacrée, d'une part, à l'organisation de son assemblée générale annuelle (A) et, d'autre part, à la mise en œuvre du plan d'action annuel (B).

A. L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ANNUELLE DU RÉSEAU À BRUXELLES

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 Réseau – qui compte aujourd'hui 14 membres réguliers et 13 membres observateurs – tient tous les ans une assemblée générale.

Après l'Assemblée nationale du Québec en 2023, l'Assemblée du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a accueilli l'assemblée générale annuelle du Réseau les 1^{er} et 2 octobre 2024.

Après l'allocution d'ouverture effectuée par le président du Parlement, M. Benoît Dispa, la première matinée a été consacrée aux modalités d'organisation internes du Réseau.

À cette occasion, un bilan du plan d'action 2024 a été effectué puis celui, désormais biennal (2025-2026), présenté. S'agissant des membres, tandis que la demande d'adhésion au Réseau de l'Assemblée nationale du Bénin a été acceptée, il a été décidé de faire évoluer le statut du Sénat de Côte d'Ivoire de membre « régulier » à celui « d'observateur » en raison du défaut de paiement de ses cotisations 2023-2024 et 2024-2025.

⁽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

Deux séances de travail ont été ensuite organisées. Une nouvelle fois, celles-ci ont permis des échanges riches et instructifs entre les membres du Réseau intervenant en présentiel et en distanciel.

La première a été consacrée à l'étude de cas pratiques, purement fictifs, mettant en scène des conflits d'intérêts susceptibles d'affecter des parlementaires. Réitérant sa position émise en 2023, le Déontologue a trouvé fort judicieux et profitable ce format dynamique et interactif (une fois l'énoncé du cas pratique effectué, chaque membre est ensuite appelé, à tour de rôle, à se prononcer). Ce tour de table est de nature à confronter les points de vue et d'identifier les contours exacts d'une culture déontologique transnationale.

La seconde a permis aux membres de se pencher sur la thématique générale de « l'intelligence artificielle au service de la déontologie et l'éthique parlementaires ». À cette fin, deux présentations ont été effectuées.

D'abord, Mme Garcia-Rosado, directrice du contrôle des représentants d'intérêts à la HATVP, a expliqué les fonctionnalités de l'outil d'aide à la déclaration pour les représentants d'intérêts (HAL). Celui-ci a pour objet de permettre à la HATVP de s'assurer que les fiches d'activités de ces derniers respectent une série de critères (notamment que l'objectif recherché par le représentant d'intérêts soit compréhensible, que la ou les décisions publiques visées soient identifiables etc.).

Ensuite, Mme Gagnon, Présidente et conseillère en éthique et conformité du groupe Philia a mis en évidence les enjeux de l'IA dans le secteur public puis exposé les contours de la méthodologie adaptée à la détermination du cadre éthique de l'IA destinée à une organisation telle qu'une assemblée parlementaire.

À l'issue de ces présentations, une discussion générale a été engagée entre les intervenantes et les membres du Réseau.

B. LES ACTIONS ENTREPRISES

Au-delà des infolettres trimestrielles diffusées auprès des membres du Réseau, le Déontologue souhaite mettre l'accent sur les actions suivantes dans lesquelles il s'est particulièrement investi.

1. L'élaboration d'un code d'éthique et de déontologie pour l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire

Le chantier, initié en 2023, à la demande de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire et en partenariat avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), a été poursuivi en 2024 en collaboration avec 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, une nouvelle fois, à remercier sincèrement.

Indépendamment des réunions de travail en distanciel, des échanges ont pu être effectués en présentiel : par le Déontologue à Montréal les 4 et 5 juillet 2024 à l'occasion de la présentation des activités du Réseau au comité parlementaire de l'APF – celle-ci tenant sa 49^e session au Québec à partir du 8 juillet, à l'invitation du Parlement canadien ; par Mme Gagné-Lafrance, lors d'une réunion de travail de coordination à Abidjan les 22 et 23 octobre 2024.

Une version finalisée du projet de code a été présentée par le comité de travail devant plus d'une soixantaine d'élus représentant les différents groupes politiques. Sous la présidence de M. Sidiki Konaté, vice-président de l'Assemblée nationale, ces séances ont permis aux élus de se positionner sur les dispositions contenues dans les 32 articles du projet de code.

L'accord politique ayant été obtenu, le code de déontologie de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire devrait, en toute logique, entrer en vigueur au premier semestre 2025.

2. La création d'une bourse de recherche

Le Déontologue s'est également impliqué dans le processus entamé en 2023 et permettant, *in fine*, au Réseau d'être en capacité d'attribuer, en décembre 2024, sa première bourse de recherche d'un montant de 7 000 \$ canadiens (soit environ 4 730 €).

Après la tenue de réunions bimensuelles avec un comité d'experts, le règlement général a été établi au printemps 2024. Y ont notamment été déterminés les conditions d'admissibilité et d'admission, les modalités de composition du jury et d'examen des candidatures et enfin les mécanismes de suivi du travail de recherche.

L'appel de candidatures a eu lieu entre le 13 juin et le 13 septembre 2024. Des modes de diffusion variés ont été utilisés afin de toucher le plus large public académique francophone ; à savoir des sollicitations de centres de recherche universitaires et d'associations investies dans les champs du droit constitutionnel et parlementaire ; le recours à de la publicité sur le réseau social *LinkedIn* et la diffusion sur le site Internet du Réseau.

À la suite de la vérification des dossiers de candidatures par les services administratifs du Réseau, il a été considéré que cinq dossiers respectaient l'intégralité des critères d'admissibilité. Ils ont été transmis aux membres du comité de sélection.

En 2024, ce comité était composé de trois universitaires francophones provenant respectivement du Burundi, de France et du Québec. En sus, un membre du Réseau (en l'espèce, son président) a assisté aux différentes phases d'admissibilité et d'admission sans prendre part au vote.

Lors de sa délibération d’admissibilité du 17 octobre 2024, deux dossiers sur cinq ont été retenus pour la phase d’admission.

À la suite d’entretiens en visioconférence effectués le 5 décembre 2024, le comité a décidé d’attribuer la bourse de recherche à M. Jordan Mayer doctorant en droit à l’Université Laval (Québec) et à l’Université de Liège (Belgique).

Son projet de thèse intitulé « *L’intégrité comme principe du droit public ? Réflexions interdisciplinaires par l’étude des systèmes d’intégrité publique en droit québécois, canadien et comparé* » porte sur le concept d’intégrité et sur la façon dont le droit public le mobilise à travers l’émergence des institutions indépendantes de surveillance et de contrôle formant un système d’intégrité publique (commissaires, ombudsmans, etc.). L’intégrité publique s’entend d’un système normatif visant à réguler la conduite des titulaires de charges publiques dans l’exercice de leur charge pour la sauvegarde de l’intérêt commun.

M. Mayer sera invité à présenter ses premières recherches devant l’AGA 2025 qui se tiendra en juillet à Paris. Ultérieurement, le travail doctoral sera publié sur le site Internet du Réseau.

3. La publication d’un guide de bonnes pratiques

À l’été 2023, un guide de bonnes pratiques avait été ébauché, à partir des réponses apportées par dix des membres réguliers du Réseau à un questionnaire qui leur avait été adressé.

À cet effet, un comité de travail avait été créé pour réviser et améliorer cette première ébauche, sous la houlette de Mme Lyne Robinson-Dalpé, dont le Déontologue salue l’investissement.

Intitulé « Recension des pratiques en matière d’éthique et de déontologie parlementaires dans l’espace francophone », le rapport a été publié en avril 2024 ⁽¹⁾.

La recension des pratiques du Réseau se veut un outil de référence pour les parlements en plus de servir de base pour accompagner les institutions qui souhaitent adopter un code d’éthique ou de déontologie parlementaires ou mettre à jour leurs pratiques existantes. Le document présente une revue des cadres institutionnels et normatifs régissant l’éthique ainsi que la déontologie des institutions membres du Réseau, en plus d’aborder des notions de base relatives à l’éthique, la déontologie et les conflits d’intérêts.

4. Les activités du Bureau et des membres du Réseau en 2024

En mai 2024, le président du Réseau, accompagné de Mme Lyne Robinson-Dalpé, directrice « Conseils et conformité » au Commissariat aux conflits d’intérêts et à l’éthique du Canada, administratrice du Réseau, a participé à des

⁽¹⁾ https://www.rfedp.org/files/ugd/fd396d_648e6121cc334be1a9b0df4ed9c002dd.pdf

ateliers de présentation et de formation à la déontologie et à l'éthique parlementaires à l'intention de membres de l'Assemblée de Polynésie française. Par ailleurs, un document-cadre relatif à un code de déontologie de l'Assemblée a été présenté et discuté devant une délégation d'élus dirigée par le président de l'Assemblée.

En juillet 2024, le président du Réseau, accompagné de Mme Ariane Mignolet, Commissaire à l'éthique de l'Assemblée nationale du Québec et secrétaire générale du Réseau, a exposé, à Montréal, le bilan d'activités du Réseau devant la commission des affaires parlementaires de l'APF puis devant le Réseau des jeunes parlementaires de l'APF.

En septembre 2024, Mme Elodie Gagné-Lafrance a effectué une formation, en distanciel, à une vingtaine de fonctionnaires parlementaires du Sénat et de la Chambre des députés de Haïti.

C. L'ACTION EN COURS

Le secrétariat général de l'Assemblée parlementaire francophone a sollicité le Réseau en février 2024 afin de l'accompagner dans l'élaboration d'une charte de son personnel.

II. L'ASSOCIATION DU DÉONTOLOGUE AUX ACTIVITÉS DE COOPÉRATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN MATIÈRE DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE

À plusieurs reprises au cours de l'année 2024, le Déontologue a été invité à présenter ses différentes missions à des délégations étrangères en visite à l'Assemblée nationale. L'activité a été moins importante qu'en 2023 en raison essentiellement de la dissolution de l'Assemblée nationale.

Le 29 mai 2024, le Déontologue a rencontré à Paris une délégation de parlementaires appartenant à la Commission d'éthique de la Chambre des représentants de la République d'Indonésie et venus étudier les conditions de mise en œuvre, en France, des règles de déontologie parlementaire ainsi que les moyens mis en œuvre par l'Assemblée nationale pour communiquer sur ces questions.

Le 12 novembre 2024, le Déontologue s'est entretenu à Paris avec le Défenseur des droits du Mozambique et ses collaborateurs.

Quelques jours plus tard, le 15 novembre 2024, 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, aux agents anglophones des assemblées parlementaires argentine, bosniaque, brésilienne, chypriote, congolaise, croate, égyptienne, hongroise, italienne, japonaise, libérienne, macédonienne, mongole, monténégrine et nigériane.

Enfin, le Déontologue a été auditionné, le 12 décembre 2024, par la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

CONCLUSION

La dissolution de l'Assemblée nationale décidée le 9 juin 2024 par le Président de la République a été lourde de conséquences pour le Déontologue, dont le mandat est, de ce fait, écourté, ainsi que pour ses équipes, dont la charge de travail s'en est trouvée très significativement accrue.

Outre la réduction de la durée de sa mission, la cessation brutale de la XVI^e législature a engendré, pour le Déontologue, un alourdissement significatif de celle-ci. En effet, comme à chaque renouvellement de l'Assemblée nationale, mais dans une plus grande mesure si ce dernier n'a pu être anticipé, le volume d'activité de l'organe chargé de la déontologie parlementaire augmente très fortement. Parmi les indicateurs de ce surcroît d'activité figure au premier chef le nombre de réponses écrites faites par le Déontologue, par courrier ou par courriel, aux interrogations des (anciens) députés et de leurs équipes. De 1 070 en 2023, ce nombre est passé à 1 562 en 2024, soit une augmentation de près de 50 % par rapport à une situation où le nombre de sollicitations adressées au Déontologue était déjà élevé.

L'avènement de la XVII^e législature a également impliqué le contrôle d'environ 600 attestations fiscales délivrées aux députés nouvellement élus ou réélus, tandis que la cessation de la XVI^e législature et la relative instabilité gouvernementale qui s'en est suivie ont conduit le Déontologue et ses équipes à contrôler plus de 600 déclarations de solde de fin de mandat transmises par les députés élus sous la précédente législature... et par ceux, qui, élus ou réélus en juillet 2024, ont quitté l'Assemblée nationale au bout de quelques semaines ou mois pour rejoindre le Gouvernement, avant de retrouver les bancs du Palais-Bourbon, pour certains d'entre eux.

À plusieurs égards, l'année 2024 a donc été une épreuve pour l'organe chargé de la déontologie parlementaire. Néanmoins, malgré le surcroît de travail lié à la dissolution de l'Assemblée nationale, aux élections législatives de juillet 2024 et au flot d'interrogations soulevées par les conditions de la cessation du mandat parlementaire ou de son premier exercice, le Déontologue est parvenu à mener à bien la seconde (et dernière) campagne de contrôle des frais de mandat de la XVI^e législature ainsi qu'à poursuivre une activité internationale relativement soutenue.

La résilience de l'organe chargé de la déontologie parlementaire à travers les soubresauts de la vie politique plaide pour ce que la durée du mandat du Déontologue soit décorrélée de celle de la législature, afin d'éviter que l'instabilité politique n'emporte l'instabilité de l'institution déontologique – instabilité qui

pourrait en outre nuire à l'attractivité de fonctions dont la durée ne serait pas suffisamment garantie.

L'expérience acquise par un organe chargé de la déontologie parlementaire qui demeurerait stable quand les circonstances politiques le seraient moins ne pourrait que profiter aux députés dont l'installation comme la cessation du mandat ne sont pas sans susciter de multiples et légitimes interrogations, comme le présent rapport a entendu l'illustrer.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : modifier le deuxième alinéa de l'article 80-2 du Règlement de l'Assemblée nationale pour décorréler la durée du mandat du Déontologue de celle de la législature et fixer la durée de ce mandat à cinq ans, indépendamment de la durée de la législature au cours de laquelle intervient la nomination du Déontologue.

Proposition n° 2 : dans le but de fiabiliser la comptabilité de l'AFM et de simplifier la vérification de ses soldes, recentrer, d'ici la prochaine législature, la mission de l'expert-comptable sur la tenue ou l'assistance à la tenue d'un journal de banque, la réalisation ou la vérification du rapprochement bancaire, la vérification de l'existence des justificatifs et leur conservation.

Proposition n° 3 : introduire dans le code de déontologie des députés un nouvel article consacré au principe de dignité et rédigé de la façon suivante :

« Les députés s'obligent à respecter la dignité requise par le mandat parlementaire dont ils sont investis par leur élection. Ils doivent ainsi assurer l'honorabilité et la respectabilité de leur fonction par un comportement adéquat en toutes circonstances. »

Proposition n° 4 : envisager un régime de sanctions plus dissuasif en cas de retard dans l'exécution de l'obligation de déclaration du solde AFM (application d'un taux d'intérêt légal sur les sommes dues ; mise à la charge du député retardataire des frais de la sommation interpellative ; suspension provisoire du versement de l'AFM pour les députés réélus).

Proposition n° 5 : assouplir le régime des dépenses de fin de mandat en permettant leur imputation sur le solde AFM jusqu'à la date limite de déclaration de solde.

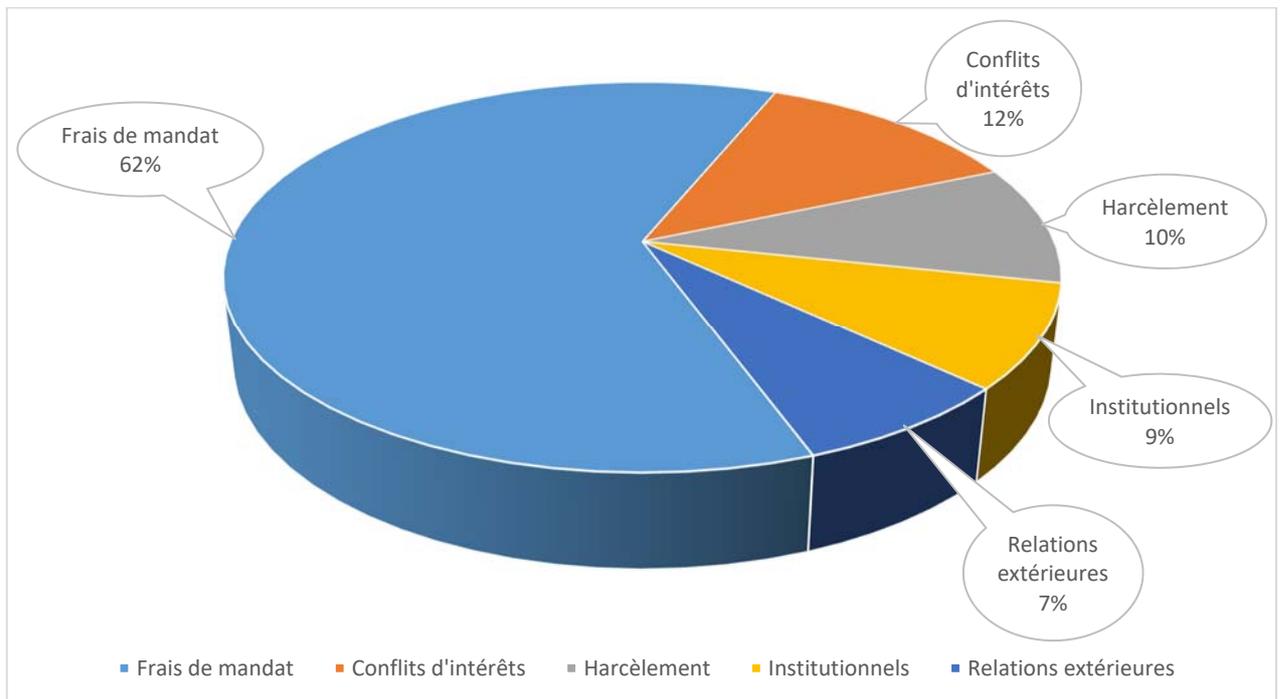
Proposition n° 6 : pour les députés réélus ayant déclaré un solde négatif, créer une obligation de réabondement du compte bancaire AFM avec des fonds personnels lorsqu'ils conservent le même compte bancaire AFM pour le mandat suivant.

Proposition n° 7 : 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.

Par ailleurs, le Déontologue réitère les **propositions n° 1, n° 4 et n° 5 de son rapport public 2023** (« La consolidation de la déontologie parlementaire ») qui n'ont pas eu de suite.

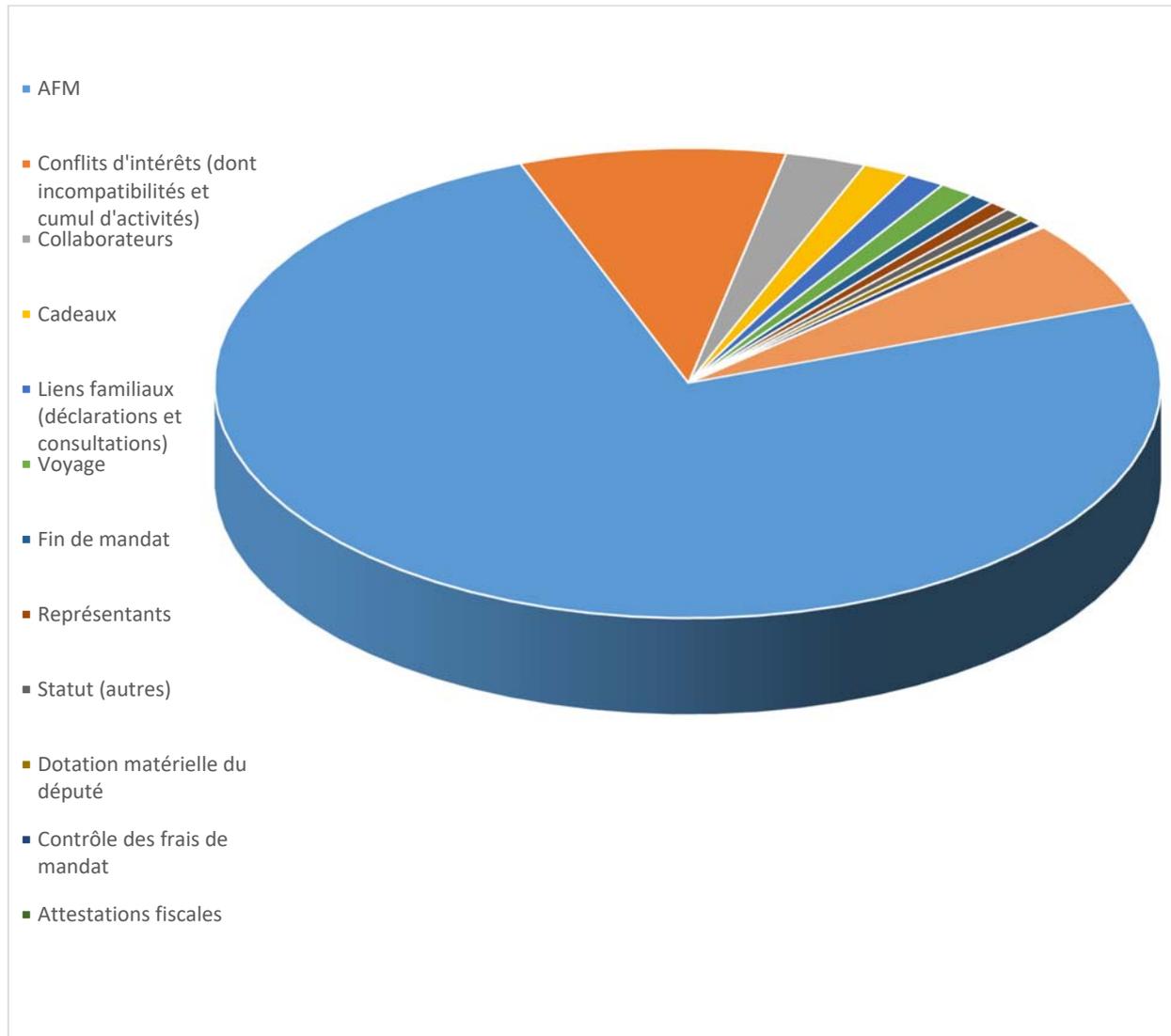
ANNEXE : L'ACTIVITÉ DU DÉONTOLOGUE EN QUELQUES CHIFFRES

Graphique n° 1 : Objet des rendez-vous du Déontologue du 1^{er} janvier au 31 décembre 2024



Rendez-vous du Déontologue du 1^{er} janvier au 31 décembre 2024	
Frais de mandat	50
Conflits d'intérêts	10
Harcèlement	8
Institutionnels	7
Relations extérieures	6
Total	81

Graphique n° 2 : Répartition des sollicitations du Déontologue selon leur objet en 2024



Catégorie	Nombre
AFM	1 168
Conflits d'intérêts (dont incompatibilités et cumul d'activités)	142
Collaborateurs	43
Cadeaux	25
Liens familiaux (déclarations et consultations)	21
Voyage	19
Fin de mandat	13
Représentants	11
Statut (autres)	9
Dotation matérielle du député	8
Contrôle des frais de mandat	8
Attestations fiscales	1
Harcèlement	1
Divers	93
Total	1 562