

**Le temps de l'appropriation
des réformes déontologiques
à l'Assemblée nationale**

FAIT

PAR

Mme Agnès ROBLOT-TROIZIER
Déontologue de l'Assemblée nationale

Synthèse du rapport

Dans son premier rapport, la Déontologue avait souligné la forte croissance qu'avait connue son activité à la suite de l'adoption des lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Cette activité s'est encore accrue à la faveur des différentes réformes « en cascade » qu'a appelées l'application de ces lois : réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 4 juin 2019 ; réforme du code de déontologie des députés du 9 octobre 2019 ; réforme du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts du 20 janvier 2021.

Entre le 1^{er} novembre 2018 et le 31 octobre 2020, 83 % des députés ont sollicité la Déontologue au moins une fois, signe que le « réflexe déontologique » s'ancre toujours davantage dans les mœurs parlementaires. Au cours de cette période, la Déontologue a fait l'objet de 1 919 sollicitations de la part des députés, de leurs collaborateurs et des fonctionnaires des services de l'Assemblée nationale et elle a mené 331 entretiens individuels.

Si les moyens – notamment humains – mis à la disposition de la Déontologue ont été accrus pour faire face à cette activité soutenue, ils ne l'ont été que tardivement, ce qui, avec les difficultés d'appropriation des exigences de la nouvelle réglementation des frais de mandat chez certains députés, contribue à expliquer que la première campagne de contrôle de ces frais ait été plus chaotique et plus longue que la deuxième.

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

Une large part de l'activité de la Déontologue a été consacrée aux campagnes de contrôle de l'utilisation de l'avance de frais de mandat (AFM) versée aux députés en 2018 et en 2019 – campagnes destinées à vérifier que cette utilisation a bien été conforme aux règles énoncées par l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017.

307 députés ont été contrôlés dans le cadre de ces campagnes qui ont révélé que, si ces députés ont pu commettre quelques erreurs dans l'application de la nouvelle réglementation relative aux frais de mandat, il s'agit le plus souvent d'erreurs de compréhension de nouvelles normes qui modifient leurs habitudes. Si des demandes de remboursement ont pu être formulées en conséquence, la Déontologue n'a en revanche effectué aucun signalement pour manquement au code de déontologie des députés, qui aurait été susceptible d'ouvrir la voie à une procédure de sanction disciplinaire.

À l'épreuve de la pratique et des réalités de l'exercice du mandat de député, la réglementation des frais de mandat issue de l'arrêté du 29 novembre 2017 a été ajustée, à l'occasion de plusieurs révisions qui ont conduit la Déontologue à émettre 5 avis dont elle regrette qu'ils n'aient pas tous été publiés, ni même parfois portés à la connaissance des membres du Bureau de l'Assemblée nationale.

Cette réglementation a aussi évolué à l'aune de l'interprétation que la Déontologue a pu développer au gré des quelque 903 consultations émanant de députés et de leurs collaborateurs, qui ont porté notamment sur les règles applicables aux frais de déplacement, de communication et de documentation ou encore de réception et de représentation, et dont un certain nombre ont été inspirées par le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 ou par l'actualité politique (« Grand débat », campagnes électorales pour les élections européennes en 2019 et municipales en 2020...).

L'appropriation progressive des outils de prévention et de gestion des conflits d'intérêts

En mai 2019, la Déontologue a émis un avis sur les dispositions visant à « donner un nouvel élan à la déontologie parlementaire » qui étaient contenues dans la proposition de résolution du Président Richard Ferrand tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale et dont une bonne partie était inspirée par ses travaux.

La Déontologue se réjouit que les recommandations formulées dans ses précédents rapports du 15 mai 2018 et du 30 janvier 2019, ainsi que dans son avis du 7 mai 2019, aient presque toutes été retenues dans le texte finalement adopté le 4 juin 2019 – qu'il s'agisse de celles relatives à la définition de la notion de conflit d'intérêts, à la déclaration écrite ou orale d'intérêts, au dépôt, aux obligations déclaratives des députés relatives aux dons, avantages et invitations reçus de la part de tiers dans le cadre de leur mandat ou encore à la déconnexion, dans le temps, du mandat du déontologue et de la

législature – à l'exception, regrettable, de celles concernant le régime de publicité des avis rendus par le déontologue en amont de la modification des règles déontologiques.

La Déontologue se félicite également de ce que ses réflexions aient nourri la révision du code de déontologie des députés du 9 octobre 2019 qui a conforté les principes d'indépendance et de probité – comme elle le préconisait –, mais malheureusement pas consacré le principe d'exemplarité qu'elle appelle à instaurer.

Ces deux réformes ont trouvé une traduction concrète dans le quotidien des députés à qui il revient désormais de renseigner, au moyen d'applications accessibles depuis leur bureau virtuel, des registres publics mis en ligne sur le site Internet de l'Assemblée nationale et recensant, d'une part, leurs dépôts – lorsqu'ils s'estiment exposés à une situation de conflit d'intérêts – et, d'autre part, leurs déclarations de dons, invitations et voyages reçus de la part de tiers dans le cadre de leur mandat.

S'il est revenu à son successeur de se prononcer pour avis sur la réforme du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts opérée le 20 janvier 2021, la Déontologue observe néanmoins avec satisfaction les mesures d'actualisation et de précision que cette réforme comporte – en particulier s'agissant des obligations d'information mises à la charge de ces professionnels et des sanctions applicables à leurs éventuels manquements –, et qu'elle-même avait préconisées.

Elle forme le vœu que le nouveau déontologue soit pleinement associé aux réformes qui restent à conduire, et en particulier la création de codes de déontologie des collaborateurs parlementaires et des personnels des services de l'Assemblée nationale.

La Déontologue forme le vœu que les prestations proposées par la « cellule anti-harcèlements » permettent d'améliorer les actions de prévention et de formation en la matière.

La lutte contre les harcèlements

Comme la Déontologue l'avait préconisé dans son précédent rapport d'activités, une cellule externalisée, pluridisciplinaire et professionnalisée d'écoute et d'orientation des personnes s'estimant victimes de situations de harcèlement sexuel ou moral, d'agressions sexuelles et de sexisme dans les relations au travail a été mise en place, au bénéfice des députés, de leurs collaborateurs et stagiaires, mais aussi des personnels – fonctionnaires et contractuels – et stagiaires de l'Assemblée nationale. D'abord à titre expérimental à compter de février 2020, puis de manière pérenne à compter de janvier 2021.

Le dispositif mis en place, accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 depuis un numéro vert et une plateforme digitale dédiés, et associant « recueil à chaud » puis « analyse à froid » des situations par une équipe composée de psychologues, de juristes et d'avocats spécialisés en droit de la santé au travail, est de nature à fournir une réponse plus globale et un meilleur accompagnement, à la fois juridique et psychologique, aux victimes.

Rapport d'activités en chiffres

sur la période du 1^{er} novembre 2018 au 31 octobre 2020



1919 sollicitations
de députés,
collaborateurs parlementaires
et fonctionnaires des services
de l'Assemblée nationale



83%
des députés
ont sollicité la Déontologue
au moins une fois



407 entretiens
menés par la Déontologue dont
331 rendez-vous individuels



**76 rendez-vous
institutionnels**

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



➤ Environ 700 consultations individuelles et déclarations

501 déclarations obligatoires à la Déontologue (invitations et cadeaux, déplacements à l'invitation de tiers) ;

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

Réglementation et contrôle des frais de mandat

5
avis
rendus

Avis obligatoire sur la réglementation relative aux frais de mandat

sur la liste des frais éligibles au titre
des frais de mandat et le contrôle
des dépenses des députés

903
consultations
de députés et
collaborateurs

Interprétation de la réglementation relative aux frais de mandat

307
députés
contrôlés

Contrôle des frais de mandat

302 projets de conclusions envoyés et
155 conclusions définitives transmises
aux députés

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	17
PREMIÈRE PARTIE : PRÉVENTION ET GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS : UNE APPROPRIATION PROGRESSIVE DES OUTILS DE TRANSPARENCE	21
I. DES RÈGLES PRÉCISÉES EN TENANT COMPTE DES PROPOSITIONS DE LA DÉONTOLOGUE.....	21
A. LA RÉFORME DU RÈGLEMENT NÉCESSITÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI « CONFIANCE »	21
1. La proposition de résolution du Président de l'Assemblée nationale	23
a. De nouvelles modalités de prévention et de traitement des conflits d'intérêts	23
b. Les modifications du Règlement portant sur le statut et le rôle du déontologue.	30
2. L'enrichissement de la proposition de résolution lors des débats parlementaires	33
B. LA RÉFORME DU CODE DE DÉONTOLOGIE DES DÉPUTÉS	38
C. LA RÉFORME DU CODE DE CONDUITE APPLICABLE AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS	41
1. Mise à jour des dispositions du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts.....	41
2. Information sur la valeur des invitations, dons et autres avantages.....	42
3. Manquements au code de conduite et sanctions	45
4. Interdiction faite aux représentants d'intérêts de verser toute rémunération aux collaborateurs d'un député ou d'un groupe parlementaire.....	47
D. LES RÉFORMES À CONDUIRE EN Y ASSOCIANT LE DÉONTOLOGUE	49
1. Les propositions d'évolution de la réglementation destinée à prévenir et traiter les conflits d'intérêts, hors du Parlement et en son sein	50
a. Le cadre général de la représentation d'intérêts	50
b. Le processus législatif	57
2. La création d'un code de déontologie des collaborateurs parlementaires et des personnels des services	63
II. L'APPROPRIATION DÉLICATE DES RÈGLES DANS LA PRATIQUE.....	67
A. LE RÔLE DE CONSEIL ET D'ALERTE DES DÉPUTÉS	67
1. Les interventions préventives : consultations en amont par des députés.....	67
a. Incompatibilités et conflits d'intérêts	68

b. Les recommandations de la Déontologue en cas de cumul d'activités autorisés	68
c. La participation aux fonctions législatives et de contrôle.....	70
d. La participation aux travaux de divers organismes	72
e. Les réunions, les colloques, les réceptions dans les appartements de Questeurs	74
f. Le soutien au développement local	78
g. Les demandes d'avis concernant des actions de promotion ou de « sponsoring »	79
h. Les consultations relatives aux représentants d'intérêts	80
2. Les interventions <i>a posteriori</i> : consultations de députés et signalements	83
a. Consultations <i>a posteriori</i> de députés	83
b. Signalements par des tiers sur la question de la promotion d'intérêts privés	88
3. Les déclarations de cadeaux et de voyage	92
a. Les dons	92
b. Les déclarations de voyages à l'invitation de tiers	94
B. LES SAISINES DES COLLABORATEURS ET FONCTIONNAIRES	96
1. Les consultations des collaborateurs parlementaires	96
2. Les consultations des fonctionnaires	98

DEUXIÈME PARTIE : LE CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS PAR LA DÉONTOLOGUE : DES DÉBUTS CHAOTIQUES MAIS UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE

100

I. LES DEUX PREMIÈRES CAMPAGNES DE CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS.....	101
A. LE CADRE JURIDIQUE, TECHNIQUE ET HUMAIN DU CONTRÔLE ...	101
1. Les textes relatifs à l'avance mensuelle de frais de mandat des députés.....	101
a. Les arrêtés du Bureau	101
b. Le référentiel de contrôle présenté au Bureau le 30 janvier 2019	103
2. Des moyens techniques et humains insuffisants.....	105
a. Les moyens mis à disposition des députés.....	105
b. Les moyens mis à disposition de la Déontologue.....	106
B. UNE PREMIÈRE CAMPAGNE DE CONTRÔLE CHAOTIQUE	108
1. Une accumulation du retard préjudiciable à tous.....	108
2. Les différentes étapes de la procédure	110
a. La procédure devant la Déontologue	110
b. La procédure devant le Bureau de l'Assemblée nationale.....	113
3. Le bilan de la première campagne de contrôle	113
a. Un taux de dépenses contrôlées important.....	113
b. Les recommandations et les demandes de remboursement	114
c. Les principes retenus pour le contrôle	115

i. Des recommandations à visée pédagogique	115
ii. Des méconnaissances de l'arrêté justifiant des demandes de remboursement.....	115
d. La participation de la Déontologue au processus de recouvrement	120
C. UNE DEUXIÈME CAMPAGNE DE CONTRÔLE PLUS SEREINE	121
1. Des députés mieux préparés, une campagne plus courte.....	121
i. Des députés plus au fait de leurs obligations	121
ii. Une équipe de contrôleurs renforcée.....	122
2. Une procédure modifiée pour le traitement des contestations	122
a. La procédure devant la Déontologue	122
i. L'examen des dossiers et l'envoi des courriers de demandes de précisions	122
ii. L'envoi des projets de conclusions	123
iii. La contestation des projets de conclusions devant la Déontologue	123
b. La procédure devant la délégation chargée du statut du député et le Bureau....	124
3. Le bilan de la deuxième campagne de contrôle	125
a. Un taux de dépenses contrôlées toujours élevé.....	125
b. Les recommandations et les demandes de remboursement	125
D. DES RECOMMANDATIONS POUR UN CONTRÔLE MIEUX ACCEPTÉ ET PLUS EFFICACE.....	126
1. Simplifier le système des frais de mandat et créer un véritable compte dédié pour l'AFM.....	126
2. Améliorer les conditions du contrôle pour une meilleure acceptabilité par les députés.....	127
a. Rendre obligatoire le recours à une application centralisée pour l'enregistrement des dépenses	127
b. Renforcer l'utilité de l'obligation de recourir à un expert-comptable pour l'enregistrement des dépenses	128
c. Faire appel à un cabinet d'expertise-comptable pour l'examen des dépenses contrôlées.....	128
d. Clarifier les modalités de communication avec les députés	128
e. Sensibiliser les députés sur leur obligation de tenue régulière de leur tableau de suivi de dépenses	129
II. L'ÉVOLUTION DE L'ARRÊTÉ DU 29 NOVEMBRE 2017 RELATIF AUX FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS ET DE SON INTERPRÉTATION	129
A. LA PARTICIPATION DE LA DÉONTOLOGUE AUX MODIFICATIONS DE L'ARRÊTÉ RELATIF AUX FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS	130
1. Révision du 30 janvier 2019 : revirements et adaptations diverses de la prise en charge des frais de mandat	130
a. La suppression de la possibilité d'imputer sur l'AFM certains frais engagés par des collaborateurs bénévoles	130
b. Les frais d'hébergement imputables sur l'AFM.....	132

c. L'obligation de recourir à un expert-comptable pour l'établissement et la vérification du relevé des frais de mandat	133
d. La suppression de l'obligation de transmission dématérialisée du dossier des frais de mandat.....	134
2. Révision du 15 mai 2019 : éligibilité des aménagements de la permanence et du domicile nécessités par des mesures de sécurité	135
3. Révision du 8 octobre 2019 : délégation aux Questeurs de la compétence pour définir le plafond mensuel de la dotation d'hébergement désormais fixé à 1200 euros	137
4. Révision du 14 octobre 2020 : modifications diverses de l'arrêté du 29 novembre 2017	139
a. Les modifications proposées par le Collège des Questeurs	139
b. Les modifications proposées par la Délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député.....	148
c. Les modifications proposées par la Déontologue	151
B. LA CONSULTATION DE LA DÉONTOLOGUE SUR L'APPLICATION DE L'ARRÊTÉ RELATIF AUX FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS	159
1. Les frais de mandat et l'actualité	159
a. Les dépenses liées au « Grand Débat ».....	159
b. Les dons liés à la crise sanitaire de la Covid-19.....	159
2. Les frais de mandat et les campagnes électorales	160
3. Les dépenses insusceptibles d'être prises en charge au titre de l'AFM.....	163
a. Les frais de déplacement.....	163
b. Les frais de communication et de documentation	164
c. Les frais de réception et de représentation.....	165
4. La consultation de la Déontologue en qualité de « sachant »	166
a. La consultation de la Déontologue sur l'utilisation de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM).....	166
b. La consultation de la Déontologue sur l'utilisation des crédits de réception de la Présidence de l'Assemblée nationale par un ancien Président	167

TROISIÈME PARTIE : LA LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN DISPOSITIF PLUS EFFICACE D'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES

169

I. LES PROPOSITIONS DE LA DÉONTOLOGUE, FRUITS DE SON EXPÉRIENCE À L'ÉCOUTE DES VICTIMES DE HARCÈLEMENT	169
A. LE BESOIN D'UNE APPROCHE PLURIDISCIPLINAIRE	170
B. LA NÉCESSITÉ D'EXTERNALISER LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES	170
C. LE RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION.....	172

II. LA MISE EN PLACE DE LA CELLULE « ANTI-HARCÈLEMENTS ».....	173
A. LA SOLUTION RETENUE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	173
1. La phase préparatoire.....	173
2. La phase d'exécution	174
3. Le premier bilan intermédiaire.....	176
B. LE RÔLE DE LA DÉONTOLOGUE DANS LE NOUVEAU DISPOSITIF .	178
QUATRIÈME PARTIE : LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE LA	
DÉONTOLOGUE : UNE ACTIVITÉ RICHE	181
I. LA CRÉATION DU RÉSEAU FRANCOPHONE DE DÉONTOLOGIE ET	
D'ÉTHIQUE PARLEMENTAIRES.....	181
A. PRÉSENTATION ET FINALITÉ DU RÉSEAU	181
B. LES ACTIVITÉS DU RÉSEAU	182
II. LES ACTIONS DE COOPÉRATION ET RELATIONS AVEC LES	
INSTITUTIONS PUBLIQUES.....	183
CONCLUSION.....	185
ANNEXES	187
ANNEXE N° 1 : L'ACTIVITÉ DE LA DÉONTOLOGUE EN QUELQUES	
CHIFFRES.....	187
ANNEXE N° 2 : ARRÊTÉ N° 12/XV DU 29 NOVEMBRE 2017	
RELATIF AUX FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS.....	191
ANNEXE N° 3 : TABLEAU DE SYNTHÈSE DES CONDITIONS	
D'UTILISATION DE L'AVANCE DE FRAIS DE MANDAT (AFM)....	209
ANNEXE N° 4 : STATUTS DU RÉSEAU FRANCOPHONE DE	
L'ÉTHIQUE ET DE LA DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRES	235

INTRODUCTION

La loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a impulsé un « nouvel élan pour la déontologie parlementaire », pour reprendre le titre du précédent rapport d'activités de la Déontologue¹.

Le temps écoulé depuis la publication de ce rapport a été celui de l'application concrète de cette réforme et de celles qu'elle a engendrées : réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 4 juin 2019, comprenant de nombreuses dispositions relatives à la prévention et au traitement des conflits d'intérêts ; réforme du code de déontologie des députés du 9 octobre 2019, confortant les principes d'indépendance et de probité des députés ; réforme du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts du 20 janvier 2021, renforçant les exigences à l'endroit de ces professionnels. La Déontologue a été associée au processus de gestation de toutes ces réformes qui ont, *in fine*, consacré bon nombre de ses recommandations, et en particulier une large majorité de celles formulées dans son premier rapport d'activités.

Parmi les éléments concourant à la mise en œuvre pratique de ces réformes figurent : l'instauration de registres publics recensant, d'une part, les déports des députés s'estimant exposés à une situation – ou un risque – de conflit d'intérêts, et, d'autre part, les déclarations de dons, invitations et voyages que les députés reçoivent de la part de tiers dans le cadre de leur mandat – registres pour l'alimentation desquels des applications informatiques ont été mises au point ; la création d'une cellule « anti-harcèlements » externalisée, professionnalisée et chargée de proposer un dispositif d'écoute et d'orientation des personnes qui estiment être victimes de situations de harcèlement sexuel ou moral, d'agressions sexuelles et de sexisme dans les relations au travail ; ou encore la réalisation de deux campagnes de contrôle de l'utilisation de l'avance des frais de mandat (AFM) versée aux députés en 2018 et en 2019, destinées à vérifier que l'emploi de ces fonds publics était bien conforme aux règles définies par l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

La conduite de ces deux campagnes de contrôle a elle-même impliqué l'élaboration d'outils méthodologiques, au premier rang desquels le référentiel de contrôle des frais de mandat, conçu en collaboration avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) et présenté au Bureau de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2019.

À l'occasion de ces campagnes de contrôle, la confrontation des normes édictées aux réalités de la pratique et de l'exercice du mandat de député a fait

¹ Rapport public annuel de la Déontologue de l'Assemblée nationale, « Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire », janvier 2019.

apparaître la nécessité d'un ajustement des règles énoncées par l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés dans sa version initiale.

L'application des réformes a ainsi appelé de nouvelles réformes, et plus précisément une nouvelle révision de l'arrêté précité, qui a été décidée par le Bureau de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2020 et en vue de laquelle la Déontologue a, comme pour les révisions des 30 janvier, 15 mai et 8 octobre 2019, formulé des propositions dans un avis dont elle regrette qu'il n'ait pas été publié, ni même porté *in extenso* à la connaissance des membres du Bureau.

Au rang des regrets figure également le caractère quelque peu chaotique de la première campagne de contrôle des frais de mandat des députés, qui s'est étalée du 4 mars 2019 au 27 octobre 2020, en raison à la fois d'une insuffisance de moyens, notamment humains, et d'une appropriation laborieuse – voire d'une acceptation difficile – des exigences du contrôle par les députés qui sont encore nombreux à ne pas utiliser les outils mis à leur disposition pour faciliter ledit contrôle, comme l'application centralisée pour l'enregistrement des dépenses.

Passée une phase d'adaptation parfois complexe, le retard accumulé à l'occasion de cette première campagne a cependant pu être largement résorbé lors de la deuxième, qui a été conduite entre le 20 février et le 18 décembre 2020. Plus sereine, celle-ci a profité à la fois d'une augmentation des effectifs de fonctionnaires au service de la Déontologue et d'une meilleure assimilation de leurs obligations par les députés.

Globalement, les conclusions de ces campagnes de contrôle montrent que, si les députés ont pu commettre quelques erreurs dans l'application des règles relatives aux frais de mandat, il s'agit le plus souvent d'erreurs de compréhension ou de connaissance de nouvelles normes qui modifient leurs habitudes. Certes des demandes de remboursement ont pu être formulées en conséquence, mais la Déontologue n'a effectué aucun signalement pour manquement au code de déontologie des députés qui aurait été susceptible d'ouvrir la voie à une procédure de sanction disciplinaire.

Au terme de plus de trois ans d'exercice de son mandat, la Déontologue constate une appropriation progressive, mais parfois délicate, des réformes déontologiques qui ont marqué le début de la législature. Le nombre de sollicitations dont elle a fait l'objet témoigne à la fois de ce besoin de clarifier les règles, de cette pédagogie nécessaire et de cette assimilation graduée du réflexe déontologique par les députés. Passée la période de « rodage » du début de législature et de la nouvelle réglementation des frais de mandat, le nombre de sollicitations individuelles adressées à la Déontologue est en effet resté élevé : si celles-ci dépassaient le millier en 2018-2019, elles étaient encore plus de 700 en 2019-2020 et avaient trait, dans environ la moitié des cas, à la réglementation des frais de mandat. En outre, parmi les quelque 400 entretiens que la Déontologue a eus entre novembre 2018 et septembre 2020, plus du quart ont concerné cette réglementation et près d'un cinquième celle relative aux conflits d'intérêts.

Ces éléments montrent qu'un effort de pédagogie et de communication reste à fournir pour que soient mieux compris la portée et l'intérêt des règles déontologiques, adoptées par les députés eux-mêmes. A cet égard, la communication auprès des groupes politiques mériterait d'être développée.

De manière générale, qu'il s'agisse de la réglementation des frais de mandat ou des outils de prévention des conflits d'intérêts, la Déontologue s'étonne que beaucoup de députés aient une connaissance des plus approximative, parfois erronée, des règles qui les intéressent directement, bien qu'elles aient été votées par eux-mêmes ou par leurs pairs au sein du Bureau de l'Assemblée nationale. Elle regrette que cette situation, qui relève bien plus de la négligence que d'un manque de probité, soit de nature à alimenter l'antiparlementarisme. Elle constate toutefois que l'acculturation est en bonne voie.

La période écoulée depuis le dernier rapport public de la Déontologue a été dense à tout point de vue. Elle témoigne d'une appropriation progressive, mais réelle, par les députés des nouveaux outils de prévention et de gestion des conflits d'intérêts. Elle est également marquée par les premiers pas d'un contrôle effectif des frais de mandat des députés ainsi que par la mise en place d'un dispositif externalisé et plus efficace de lutte contre le harcèlement. Elle est enfin caractérisée par la richesse des relations extérieures de la Déontologue.

**PREMIÈRE PARTIE :
PRÉVENTION ET GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS :
UNE APPROPRIATION PROGRESSIVE DES OUTILS DE
TRANSPARENCE**

**I. DES RÈGLES PRÉCISÉES EN TENANT COMPTE DES PROPOSITIONS DE
LA DÉONTOLOGUE**

La loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a considérablement enrichi les dispositifs de prévention et de traitement des conflits d'intérêts, en particulier au sein du Parlement. Son adoption a impulsé un mouvement de réformes « en cascade », qui s'est traduit par des révisions du Règlement de l'Assemblée nationale, du code de déontologie des députés et du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, largement inspirées par les travaux et préconisations de la Déontologue.

Cet édifice reste à parachever par la création d'un code de déontologie des collaborateurs parlementaires et des personnels des services, à laquelle le déontologue pourrait être associé.

**A. LA RÉFORME DU RÈGLEMENT NÉCESSITÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE
DE LA LOI « CONFIANCE »**

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a introduit au sein de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires un article 4 *quater* disposant que « *le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire [dont l'existence se trouvait ainsi consacrée au niveau législatif], détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre* ».

L'article 3 de la loi du 15 septembre 2017 a modifié cet article 4 *quater* pour renvoyer désormais aux assemblées, et non plus à leur Bureau, le soin de définir les règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts de leurs membres, et pour les charger de veiller à leur mise en œuvre, dans les conditions déterminées par leur règlement.

Dans sa nouvelle rédaction, cet article 4 *quater* prévoit en effet que « *chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels peuvent se trouver des parlementaires*.

Elle précise les conditions dans lesquelles chaque député ou sénateur veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver, après avoir consulté, le cas échéant, l'organe chargé de la déontologie parlementaire à cette fin.

Elle veille à la mise en œuvre de ces règles dans les conditions déterminées par son règlement.

Elle détermine également les modalités de tenue d'un registre public recensant les cas dans lesquels un parlementaire a estimé devoir ne pas participer aux travaux du Parlement en raison d'une situation de conflit d'intérêts telle qu'elle est définie au premier alinéa.

Le registre mentionné à l'avant-dernier alinéa est publié par voie électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ».

Le 5 février 2018, M. François de Rugy, alors président de l'Assemblée nationale, a demandé à la Déontologue d'examiner « *si les dispositions prévues pour prévenir et lutter contre les conflits d'intérêts des députés qui figurent dans [le] Règlement et dans le code de déontologie des députés [lui] paraiss[ai]ent suffisantes pour répondre aux nouvelles exigences de la loi ou si elles appell[ai]ent des modifications ou des compléments qu'il [lui] appartiendra[it] de définir »*. Il lui était également demandé « *de proposer des modalités de tenue du registre public qui devra recenser les situations de déport des députés en lien avec les services compétents »*.

Le 15 mai 2018, la Déontologue a formulé un certain nombre de propositions présentées dans un rapport remis à M. François de Rugy – qui n'a fait l'objet d'aucune mesure de diffusion ou de publicité – puis dans son précédent rapport d'activités, publié le 30 janvier 2019¹.

Au terme des réflexions d'un groupe de travail mis en place par l'actuel Président de l'Assemblée nationale, M. Richard Ferrand, afin d'élaborer une réforme globale du Règlement de l'Assemblée nationale, une proposition de résolution tendant à modifier ce Règlement a été déposée le 29 avril 2019, dont la version initiale comportait sept articles visant à « *donner un nouvel élan à la déontologie parlementaire »*, pour reprendre les mots employés dans son exposé des motifs et faire écho à l'intitulé du rapport d'activités de la Déontologue de 2019².

¹ Rapport public annuel de la Déontologue de l'Assemblée nationale, « Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire », janvier 2019, pp. 43 à 70.

² Proposition de résolution n° 1882 (XV^e législature).

1. La proposition de résolution du Président de l'Assemblée nationale

S'appuyant sur les travaux de la Déontologue – ce dont elle ne peut que se réjouir –, la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale a entendu, d'une part, instaurer de nouveaux mécanismes de prévention ou de traitement des conflits d'intérêts des parlementaires, et, d'autre part, mentionner l'ensemble des nouvelles missions du déontologue pour en assurer la lisibilité.

En application de l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, qui impose la consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire sur les règles dont les assemblées envisagent de se doter pour prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts, le Président Richard Ferrand a, le 15 avril 2019, saisi la Déontologue afin de connaître son avis sur la partie de sa proposition de résolution contenant de telles règles.

La Déontologue a transmis son avis au Président Richard Ferrand le 7 mai 2019 et cet avis – dont elle souhaitait qu'il fasse l'objet d'une publicité auprès de l'ensemble des députés – a été intégralement reproduit en annexe du rapport du député Sylvain Waserman sur cette proposition de résolution¹.

a. De nouvelles modalités de prévention et de traitement des conflits d'intérêts

- *Adaptation de la définition du conflit d'intérêts*

Dans sa décision du 6 avril 2011 relative au respect du code de déontologie des députés, le Bureau de l'Assemblée nationale avait défini le conflit d'intérêts comme « *une situation d'interférence entre les devoirs du député et un intérêt privé qui, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme pouvant influencer ou paraître influencer l'exercice de ses fonctions parlementaires* »².

La loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a laissé au Bureau de chaque assemblée le soin de définir la notion de conflit d'intérêts tandis que la loi ordinaire du 11 octobre 2013 a donné une définition de cette notion pour les membres du Gouvernement, les élus locaux, les membres des autorités administratives et publiques indépendantes ainsi que les personnes chargées d'une mission de service public.

¹ Rapport n° 1955 (XV^e législature) fait, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la proposition de résolution n° 1882 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, pp. 365 et s.

² Cette définition du conflit d'intérêts applicable aux députés était directement inspirée des travaux de la Commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, dite commission « Sauvé » pour les membres du Gouvernement et les fonctionnaires de l'exécutif.

La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de 2014¹ a créé un article 80-1 donnant compétence au Bureau pour définir les obligations déontologiques applicables aux députés, et notamment les règles de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Cet article a élevé au niveau réglementaire l'existence d'un code de déontologie des députés et d'un déontologue ainsi que la définition du conflit d'intérêts applicable aux députés.

L'Assemblée nationale a alors fait le choix de définir ce conflit en s'inspirant de la définition retenue par la loi du 11 octobre 2013 pour les conflits d'intérêts rencontrés par les membres du Gouvernement, les élus locaux, les membres des autorités administratives et publiques indépendantes ainsi que les personnes chargées d'une mission de service public, à savoir « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat* ».

Le Sénat a, de son côté, exclu l'application de cette notion à une situation d'interférence entre des intérêts publics pour la restreindre à « *toute situation dans laquelle des intérêts privés d'un membre du Sénat pourraient interférer avec l'accomplissement des missions liées à son mandat et le conduire à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général* »².

Si la modification de l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 issue de la loi du 15 septembre 2017 a consacré le principe d'autonomie des assemblées parlementaires pour la définition des modalités de prévention et de gestion des conflits d'intérêts, le législateur lui a toutefois fixé deux limites. En effet, outre l'obligation qu'il a faite à ces assemblées de se doter d'un registre des déports, le législateur a choisi de définir lui-même la notion de conflit d'intérêts pour « *unifier pour chaque assemblée [cette notion], afin que l'ensemble des parlementaires nationaux soient soumis aux mêmes règles de déontologie* »³.

Ainsi, l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 énonce qu'il y a conflit d'intérêts en cas d'interférence « *entre un intérêt public et des intérêts privés* », supprimant la référence à un conflit entre intérêts publics.

Compte tenu de l'harmonisation de la notion de conflit d'intérêts entre les deux assemblées résultant de la loi du 15 septembre 2017, la Déontologue a recommandé, dans ses rapports du 15 mai 2018 et du 30 janvier 2019, de conserver une définition de cette notion dans le Règlement de l'Assemblée nationale mais d'en modifier la rédaction afin de l'adapter à la définition retenue par la loi s'agissant des parlementaires. Le Règlement du Sénat ne comporte pour sa part plus de définition du conflit d'intérêts.

¹ Résolution n° 437 (XIV^e législature) du 28 novembre 2014.

² Arrêté du Bureau du Sénat n° 2014-168 du 25 juin 2014.

³ Etude d'impact du projet de loi ordinaire n° 581 (XV^e législature) du 14 juin 2017 rétablissant la confiance dans l'action publique, p. 27.

Il a semblé à la Déontologue que, si la référence à l'effet, réel ou apparent, du conflit d'intérêts sur l'exercice de la fonction pouvait être maintenue et si ce conflit pouvait donc continuer d'être défini comme celui qui est « *de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat* », la mention d'une interférence entre l'intérêt public défendu par le député (dans le cadre de son mandat parlementaire) et « *des intérêts publics* » (défendus par exemple dans le cadre d'autres mandats, notamment locaux) devait être supprimée. En effet, bien que les députés représentent la Nation toute entière, ils s'estiment investis d'une mission de défense des intérêts de leur territoire et ne peuvent s'abstraire des questions locales ayant une portée nationale. Une définition du conflit d'intérêts incluant les conflits entre intérêts publics conduisait à interdire aux députés de défendre un intérêt général local, quelles que soient sa dimension et sa portée au niveau national.

Par ailleurs, la Déontologue a suggéré de préciser la définition du conflit d'intérêts en excluant expressément de son champ les intérêts appartenant à une large catégorie de personnes. Cette proposition était inspirée des dispositions des codes de conduite applicables aux membres de la Chambre des députés du Luxembourg et aux députés du Parlement européen, qui prévoient qu'« *il n'y a pas de conflit d'intérêts lorsque le député tire avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personnes* ».

Suivant ces recommandations, l'article 14 initial (devenu l'article 18) de la proposition de résolution du Président Richard Ferrand a suggéré d'adapter la rédaction l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale pour limiter la notion de conflit d'intérêts à une « *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* » et pour préciser 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* ».

Cette définition demeure abstraite pour les parlementaires, mais il n'était guère possible d'en préciser davantage les contours dans le Règlement. En outre, même si elle s'inspire largement de celle qui prévaut pour les membres du Gouvernement, les élus locaux, les membres des autorités administratives et publiques indépendantes ainsi que les personnes chargées d'une mission de service public, elle doit faire l'objet d'une application particulière pour les parlementaires, qui sont membres d'une institution collégiale et délibérative dont les modalités d'action diffèrent fondamentalement du pouvoir exécutif et qui est chargée d'adopter des normes générales et impersonnelles.

Elle met en évidence quatre critères d'appréciation pour définir une situation de conflit d'intérêts :

1) Le député doit détenir un intérêt privé, c'est-à-dire personnel. Cet intérêt peut être direct (par exemple une activité professionnelle) ou indirect (par exemple l'activité professionnelle du conjoint). Il doit être privé (par exemple la détention

d'actions d'une entreprise) et matériel (par exemple une rémunération, une décoration ou nomination). Il ne peut y avoir conflits d'intérêts pour un parlementaire lorsqu'est en cause un intérêt intellectuel lié à la défense d'une opinion.

2) Cet intérêt doit interférer avec l'exercice de son mandat.

3) Cette interférence doit « *influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat* ».

Ce critère implique d'examiner l'intensité de l'interférence au cas par cas. L'apparence ne saurait renvoyer à une simple suspicion d'influence d'un intérêt privé sur l'exercice du mandat. Une telle conception englobante du conflit d'intérêts, trop souvent brandie à des fins politiques et médiatiques, ne peut être raisonnablement retenue, dès lors qu'elle conduirait à un appauvrissement des débats et risquerait de paralyser la Représentation nationale. Il y a en effet un certain paradoxe à reprocher à un député qui connaît bien un secteur d'activité, parce qu'il y a exercé ou y exerce encore sa profession, de travailler dans le cadre de son mandat sur des thèmes qui intéressent ce secteur d'activité, quand bien même il pourrait y avoir conservé des intérêts personnels.

L'apparence d'influence sur l'exercice du mandat doit au contraire correspondre à une évidence, c'est-à-dire à la situation dans laquelle le lien entre l'activité parlementaire du député et son intérêt privé est tellement fort qu'il est évident que le député a cherché à utiliser sa fonction d'élu de la Nation pour satisfaire ou favoriser cet intérêt. Entendue ainsi, l'influence est telle qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable quant à la capacité du député à exercer son mandat en toute objectivité.

L'examen au cas par cas et *in concreto* de l'interférence de l'intérêt privé sur l'exercice du mandat suppose en outre que soit prise en considération l'influence qu'il a pu avoir dans le processus décisionnel. Si est en cause l'adoption d'une norme, le rôle joué par le député (rapporteur, auteur de la proposition ou de l'amendement...) doit être pris en compte, de même que la teneur de ses prises de positions publiques.

4) L'intérêt personnel interférant sur l'exercice du mandat doit être spécial. Désormais en effet, le Règlement précise que le seul fait d'appartenir à une catégorie sociale ou professionnelle ne place pas les députés en situation de conflit d'intérêts avec toute question ayant une incidence sur cette catégorie. Ainsi, le député ne se place dans une situation de conflit d'intérêts que s'il a un intérêt personnel spécial au vote d'un texte. Par exemple, un député peut voter une diminution de l'impôt sur le revenu sans se trouver en situation de conflits d'intérêts car, s'il en tire un bénéfice direct et matériel, c'est en raison de son appartenance à une large catégorie de personnes, celles des contribuables à l'impôt sur le revenu. En revanche, un député qui dépose ou vote un amendement ayant pour objet et pour objectif d'améliorer directement la situation de l'entreprise dans laquelle il travaille ou dans

laquelle il a des intérêts financiers pourrait se placer en situation de conflit d'intérêts si cette amélioration favorise, à l'évidence, ses intérêts personnels.

- *Déclaration écrite ou orale d'intérêts*

Parmi les aménagements à apporter au Règlement de l'Assemblée nationale pour parfaire le traitement des conflits d'intérêts auxquels les députés peuvent faire face, la Déontologue a suggéré, dans ses rapports du 15 mai 2018 et du 30 janvier 2019, de consacrer la possibilité, pour un député, de procéder à une déclaration *ad hoc* qui lui permet d'assumer publiquement l'intérêt qu'il détient à l'égard d'une question traitée dans le cadre des travaux parlementaires.

La déclaration *ad hoc* – dont le développement, tout au moins sous sa forme orale, avait été fortement encouragé par les précédents déontologues, Mme Noëlle Lenoir et M. Ferdinand Mélin-Soucramanien – consiste, pour un député, à rappeler, lorsque cela s'avère nécessaire, l'existence d'une activité exercée en parallèle ou antérieurement ou d'un intérêt personnel en lien avec la question traitée. Le député peut ainsi faire valoir, en toute transparence, une expérience particulière, susceptible d'apporter un éclairage sur certains aspects de la question en discussion, tout en se prémunissant contre tout soupçon d'avoir cherché à cacher ses intérêts. Selon les intérêts en présence, cette déclaration *ad hoc* n'est pas exclusive de la mobilisation par un député d'un autre outil de gestion des conflits d'intérêts, tel que le déport.

La Déontologue a fait valoir qu'une telle déclaration peut s'effectuer non seulement par oral, mais aussi par écrit, selon le choix du député qui décide d'y recourir. Dans l'hypothèse où elle prendrait une forme orale, il lui a semblé important que cette déclaration ne soit pas décomptée du temps de l'intervention du député, lorsque celui-ci est réglementé.

S'inspirant des propositions de la Déontologue, l'article 15 initial (devenu l'article 19) de la proposition de résolution du Président Richard Ferrand a proposé d'introduire dans le Règlement de l'Assemblée nationale un nouvel article 80-1-1 consacrant la pratique de la déclaration écrite ou orale d'intérêts, afin de renforcer la transparence dans les débats parlementaires.

Conformément aux préconisations de la Déontologue, l'article 15 susmentionné a précisé qu'en commission ou en séance publique, cette déclaration d'intérêts serait mentionnée au compte rendu et, si elle est orale, ne serait pas décomptée du temps d'intervention du député.

- *Déport*

Limitant le principe d'autonomie des assemblées parlementaires, la loi du 15 septembre 2017 a imposé aux assemblées de déterminer « *les modalités de tenue d'un registre public recensant les cas dans lesquels un parlementaire a estimé devoir ne pas participer aux travaux du Parlement en raison d'une situation de conflit d'intérêts* ».

La loi a ainsi indirectement consacré la pratique du déport qui consiste à faire le choix de ne pas prendre part aux travaux parlementaires, en commission comme en séance publique¹, afin d'éviter de se placer en situation de conflit d'intérêts ou d'y mettre fin, si le parlementaire se trouve placé dans une telle situation.

Un député qui estime être en situation de conflit d'intérêts a par conséquent la faculté – et non l'obligation² – de s'abstenir de prendre position au cours d'une discussion ou lors d'un vote, étant précisé que cette faculté est laissée à sa libre appréciation et qu'il revient au député de déterminer en conscience si l'intensité du lien entre un intérêt privé qu'il détient et le sujet en discussion est telle qu'elle compromet l'impartialité de son intervention et de son vote.

Le déport est peu prévu dans les parlements étrangers des démocraties occidentales pour résoudre des conflits d'intérêts, alors qu'un certain nombre d'entre eux ont institué une obligation de divulgation des intérêts *ad hoc*. Il est certain que l'usage du déport en raison de l'atteinte qu'il porte au droit d'expression et de vote des parlementaires paraît devoir être réservé aux situations les plus aiguës de conflit d'intérêts.

Dans son rapport public du 30 janvier 2019, la Déontologue avait précisé que trois possibilités de déport s'offrent aux députés : être absent lors des délibérations et des votes, être présent sans y participer ou encore participer aux délibérations sans prendre part aux votes. Elle avait estimé concevable qu'un député participe aux débats sur la question avec laquelle il a un intérêt personnel susceptible de le placer en situation de conflit d'intérêts et qu'il s'abstienne uniquement de voter, à la condition toutefois que ce député fasse part oralement de cet intérêt. Il revient au député d'apprécier ce qu'il convient de faire, en prenant conseil auprès du déontologue, le cas échéant.

Dans son rapport, elle avait fait valoir également que, de son point de vue, dès lors qu'un député décide de s'abstenir de participer à certains travaux et que cette décision se traduit par une absence physique à une réunion de commission ou à une séance, il importait qu'il ne soit pas sanctionné pour absence d'assiduité sur le fondement des articles 42 ou 159 du Règlement de l'Assemblée nationale. Elle avait par conséquent suggéré que les nouvelles dispositions de ce Règlement prévoient expressément que le député qui décide de s'inscrire sur le registre des déports soit considéré comme étant présent en commission et en séance publique.

S'agissant de l'explicitation des motifs du déport sur le registre public, la Déontologue avait indiqué qu'à son sens, elle ne devait pas être imposée aux

¹ Dans sa décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, le Conseil constitutionnel a précisé que l'institution d'un registre des déports permettait aux parlementaires de « ne pas participer, en commission ou en séance publique, aux délibérations ou aux votes de cette assemblée ». *Et d'ajouter qu'elle n'avait* « ni pour objet ni pour effet de contraindre un parlementaire à ne pas participer aux travaux du Parlement ».

² Au Canada, en Australie, en Suède et en Finlande, les parlementaires confrontés à un conflit d'intérêts ont l'obligation de se déporter.

députés. En effet, les intérêts en cause pouvant concerner des proches du député qui souhaite se déporter, leur divulgation pourrait porter une atteinte excessive à leur vie privée.

Comme l'imposaient les dispositions de la loi du 15 septembre 2017, l'article 15 initial (devenu l'article 19) de la proposition de résolution du Président Richard Ferrand a suggéré de modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour y introduire un nouvel article 80-1-1 prévoyant que « *lorsqu'un député estime devoir ne pas participer à certains travaux de l'Assemblée en raison d'une situation de conflit [...], il en informe le Bureau* » et qu'« *un registre public, tenu sous la responsabilité du Bureau, recense les cas dans lesquels un député a estimé devoir se prévaloir [de ces] dispositions* ».

Comme le recommandait la Déontologue, les articles 6 et 41 (devenus 8 et 58) de cette proposition de résolution ont organisé la modification des articles 42 (absences en commission) et 159 (absences en séance publique) du Règlement de l'Assemblée nationale afin qu'un député qui se déporte soit considéré comme présent.

Dans son avis du 7 mai 2019, la Déontologue a fait valoir que, sans avoir à figurer dans le Règlement de l'Assemblée nationale, les modalités pratiques de l'information du Bureau sur un déport devraient être précisées par une décision ultérieure de cette instance et qu'elles devraient être à la fois simples et souples pour permettre aux députés de se déporter à tout moment, en fonction de la tournure que prend une discussion s'inscrivant dans le cadre des travaux parlementaires.

Lors de sa réunion du 9 octobre 2019, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé que les députés peuvent se déporter selon trois modalités :

- absence à la réunion ;
- présence à la réunion mais sans participation aux délibérations et aux votes ;
- présence et participation aux délibérations (avec, le cas échéant, déclaration orale d'intérêt) mais non-participation aux votes.

La déclaration du déport se fait grâce à une application « Registre des déports » accessible depuis le bureau virtuel de chaque député.

- *Abstention d'exercice de certaines fonctions liées au travail parlementaire*

Dans son précédent rapport public, la Déontologue avait préconisé de prévoir qu'au-delà du déport, la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale précise qu'un député s'abstient d'exercer certaines fonctions susceptibles de le placer en situation de conflit d'intérêts.

Il était à cet égard possible de s'inspirer du Règlement du Sénat qui a été modifié en 2018 pour imposer à tout sénateur de s'abstenir de solliciter ou d'accepter, dans le cadre des travaux de la Haute Assemblée, des fonctions susceptibles de le placer en situation de conflit d'intérêts¹.

Faisant sienne cette préconisation, l'article 15 initial (devenu l'article 19) de la proposition de résolution du Président Richard Ferrand a suggéré d'inscrire, au nouvel article 80-1-1 qu'il créait au sein du Règlement de l'Assemblée nationale, le principe selon lequel, « *lorsqu'un député estime que l'exercice d'une fonction au sein de l'Assemblée nationale [comme une fonction de rapporteur d'un texte, d'une mission d'information ou d'une commission d'enquête] est susceptible de le placer en situation de conflit d'intérêts, il s'abstient de la solliciter ou de l'accepter* ».

b. Les modifications du Règlement portant sur le statut et le rôle du déontologue

La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale entreprise en 2014 avait créé les articles 80-2 (fixant le statut du Déontologue), 80-3 (définissant ses compétences) et 80-4 (décrivant la procédure applicable en cas de manquement d'un député à ses obligations déontologiques). Il était prévu que le Déontologue pouvait être consulté par le Bureau pour la détermination des règles de prévention et de traitement des conflits d'intérêts et qu'il pouvait être saisi par tout député, pour son cas personnel, sur le respect des règles déontologiques, dans le cadre d'une procédure strictement confidentielle.

Par la suite, la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a modifié l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 pour confier à l'organe chargé de la déontologie parlementaire le soin de s'assurer du respect des règles applicables aux représentants d'intérêts déterminées par le bureau de chaque assemblée. Cet article dispose qu'« *il peut, à cet effet, être saisi par les personnes [avec lesquelles les représentants d'intérêts sont entrées en communication]. Il peut se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission. Lorsqu'il est constaté un manquement aux règles déterminées par le bureau, l'organe chargé de la déontologie parlementaire saisit le président de l'assemblée concernée. Celui-ci peut adresser au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, qui peut être rendue publique, de respecter les obligations auxquelles il est assujéti, après l'avoir mis en état de présenter ses observations. Lorsque l'organe chargé de la déontologie parlementaire constate [qu'un député, collaborateur parlementaire, agent fonctionnaire ou contractuel des services de l'Assemblée nationale] a répondu favorablement à une sollicitation effectuée par un représentant d'intérêts en méconnaissance des règles arrêtées par le bureau, il en avise la personne concernée et, sans les rendre publiques, lui adresse des observations* ».

¹ Résolution n° 117 du 6 juin 2018.

Enfin, les lois ordinaire et organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ont considérablement élargi le rôle de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, notamment en matière de contrôle de l'utilisation des frais de mandat et d'encadrement des emplois de collaborateurs parlementaires.

La loi ordinaire du 15 septembre 2017 a en effet introduit dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 un article 8 *quater* qui encadre les emplois de collaborateurs parlementaires. Elle a interdit, sous peine de sanctions pénales et financières, l'emploi de membres de la famille proche (conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité, concubin ; parents ou parents du conjoint ; enfants ou enfants du conjoint).

Est en revanche autorisé mais soumis à un régime de déclaration auprès du Bureau et de l'organe chargé de la déontologie parlementaire l'emploi de membres de la famille élargie (collatéraux ainsi que conjoints, partenaires ou concubins des collatéraux ; neveux et nièces ainsi que leurs conjoints ; anciens conjoints ainsi que descendants et collatéraux des anciens conjoints ; collatéraux des conjoints) ou l'emploi de collaborateurs ayant un lien familial avec un autre député ou avec un sénateur (emplois dits « croisés »).

Par ailleurs, l'article 8 *quater* dispose que « *lorsque l'organe chargé de la déontologie parlementaire constate [...], de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, qu'un député ou un sénateur emploie comme collaborateur une personne [de sa famille élargie ou ayant un lien familial avec un autre parlementaire] d'une manière qui serait susceptible de constituer un manquement aux règles de déontologie de l'assemblée à laquelle ce député ou ce sénateur appartient, il peut faire usage d'un pouvoir d'injonction pour faire cesser cette situation* » et qu'« *il rend publique cette injonction* ».

Dans son précédent rapport public, la Déontologue avait indiqué qu'il lui paraissait important que l'ensemble de ses missions – et notamment de celles que lui ont attribuées les lois du 9 décembre 2016 et du 15 septembre 2017 – soient récapitulées dans le Règlement de l'Assemblée nationale, dans un souci de lisibilité du droit.

Elle avait ainsi proposé que soient inscrites dans ce Règlement :

- sa mission de conseil au bénéfice de députés qui s'estiment confrontés à une situation ou à un risque de conflit d'intérêts : le principe de la consultation du déontologue en pareil cas lui semblait pouvoir être mentionné à l'article 80-1, afin non seulement de consolider une pratique répandue, mais aussi de sensibiliser les députés qui n'avaient pas encore le réflexe de solliciter le déontologue, dans une logique pédagogique ;

- sa mission de contrôle de l'utilisation des frais de mandat et de conseil sur la réglementation applicable en la matière, prévue par l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 ;

- sa mission de contrôle des emplois familiaux (réception des déclarations des députés et de leurs collaborateurs et pouvoir d'injonction prévus par l'article 8 *quater* de l'ordonnance précitée) ;

- sa mission de contrôle des représentants d'intérêts résultant de l'article 5 *quinquies* de la même ordonnance ;

- les éléments relatifs à son statut issus, d'une part de l'article 4 *septies* de cette même ordonnance – qui dispose que « *le bureau de chaque assemblée définit les conditions dans lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire peut demander communication, aux membres de l'assemblée concernée, d'un document nécessaire à l'exercice de ses missions* » – et d'autre part du 5° *bis* de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 qui soumet cet organe à l'obligation d'adresser à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts.

La Déontologue avait par ailleurs recommandé que les avis qu'elle rend à la suite d'une demande de consultation ne puissent être communiqués ou rendus publics par le député concerné que dans leur intégralité, afin de prévenir toute utilisation tronquée ou détournée.

Enfin, elle avait préconisé de mettre le Règlement en conformité avec la pratique en prévoyant que le déontologue pouvait constater un manquement au code de déontologie « *d'office ou sur signalement* ».

La proposition de résolution du Président Richard Ferrand a suivi l'ensemble de ces préconisations. Ses articles 16, 17, 18, 19 et 20 (devenus respectivement les articles 21, 22, 23, 24 et 25) ont respectivement visé à :

- compléter l'article 80-2 du Règlement afin de préciser que le Bureau définit les conditions dans lesquelles le déontologue peut demander communication aux députés d'un document nécessaire à l'exercice de ses missions¹ et que le déontologue adresse à la HATVP une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts le concernant ;

- adapter l'article 80-3 du Règlement pour rappeler que le déontologue est désormais chargé par la loi du contrôle des dépenses faisant l'objet du nouveau régime de prise en charge des frais de mandat ainsi que les cas dans lesquels il doit être consulté par les instances de l'Assemblée ;

- insérer dans le Règlement un nouvel article 80-3-1 destiné à détailler les conditions dans lesquelles le déontologue peut être consulté par les députés ainsi que les situations dans lesquelles ces derniers – ou leurs collaborateurs – doivent lui

¹ Les dispositions relatives aux conditions dans lesquelles le déontologue peut demander communication aux députés d'un document nécessaire à l'exercice de sa mission ont été déplacées, lors de l'examen du texte en commission, de l'article 16 initial (modifiant l'article 80-2 du Règlement) à l'article 18 initial (introduisant dans le Règlement un nouvel article 80-3-1), à la suite de l'adoption de l'amendement CL 339 du rapporteur, M. Sylvain Waserman.

adresser certaines informations (existence de liens familiaux, copie des attestations fiscales et montant du solde de l'avance de frais en mandat en fin de mandat). Conformément au souhait de la Déontologue, ce nouvel article énonce que les demandes de consultation et avis donnés ne peuvent être rendus publics par le député concerné que dans leur intégralité¹ ;

- modifier l'article 80-4 du Règlement afin d'intégrer le pouvoir d'injonction, désormais dévolu au déontologue, lorsqu'il constate qu'un député emploie un collaborateur de sa famille élargie ou ayant un lien de famille avec un autre parlementaire, en méconnaissance de ses obligations déontologiques² ;

- amender l'article 80-5 du Règlement relatif au registre public des représentants d'intérêts pour tenir compte des dispositions de l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, qui ont placé le respect du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts sous le contrôle du déontologue.

2. L'enrichissement de la proposition de résolution lors des débats parlementaires

L'examen de la proposition de résolution du Président Richard Ferrand par la commission des Lois, le 15 mai 2019, puis en séance publique, le 27 mai 2019, a contribué à étoffer ce texte de quatre mesures, dont deux avaient été préconisées par la Déontologue, à savoir l'inscription, dans le Règlement de l'Assemblée nationale, des obligations déclaratives relatives aux dons, avantages et invitations à des manifestations ou voyages et la déconnexion temporelle entre le mandat du Déontologue et le mandat législatif, tout en préservant une durée de cinq ans.

¹ *S'agissant des consultations de la Déontologue et des avis émis par elle, un débat a eu lieu, en commission puis en séance publique, à l'occasion de la discussion des amendements CL 264, n° 675 et n° 797 du député Erwan Balanant, qui visaient à imposer au déontologue de répondre dans un délai maximal d'un à deux mois aux députés qui le saisissent au sujet d'une situation (redoutée ou avérée) de conflit d'intérêts. La Déontologue tient à indiquer à cet égard que le développement du réflexe déontologique chez les députés tend à susciter un si grand nombre de sollicitations (soulevant des questions parfois complexes) que celles-ci se heurtent au principe de réalité et au caractère limité de ses moyens, comme l'a fort justement expliqué le rapporteur Sylvain Waserman, en commission comme en séance publique.*

² *Dans sa décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019, le Conseil constitutionnel a partiellement censuré les modifications apportées à cet article 80-4 du Règlement par l'article 19 (devenu l'article 24) de la proposition de résolution. Prises en application de l'article 8 quater de l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui ouvre au déontologue la faculté d'enjoindre à un député de faire cesser un manquement à ses obligations en matière d'emploi, comme collaborateur, d'un membre de sa famille élargie ou d'une personne ayant un lien familial avec un autre parlementaire, mais qui lui impose de rendre publique son injonction, ces dispositions ont retranscrit, au sein du Règlement, ce pouvoir d'injonction. Mais si la proposition de résolution était conforme l'article 8 quater en ce qu'elle reconnaissait au déontologue une faculté d'injonction, elle s'en écartait en faisant de la publication de cette injonction également une faculté, alors que la loi l'érigait en obligation. En conséquence, le Conseil constitutionnel a estimé qu'« en prévoyant que la publication par le déontologue de l'injonction qu'il peut adresser à un député ne constitue qu'une faculté, la seconde occurrence du mot "peut" figurant au second alinéa du 3° de l'article 24 de la résolution méconnaît le paragraphe IV de l'article 8 quater de l'ordonnance du 17 novembre 1958 » et que « par suite, ce mot est contraire à la Constitution ».*

- *Inscription des obligations déclaratives des députés au sein du Règlement de l'Assemblée nationale*

Compte tenu de la nouvelle rédaction de l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 issue de la loi du 15 septembre 2017 – qui confie au règlement de chaque assemblée parlementaire le soin de mettre en œuvre les règles de prévention et de traitement des conflits d'intérêts –, la Déontologue avait fait valoir, dans son précédent rapport public, qu'il lui paraissait nécessaire de « hisser » au niveau du Règlement de l'Assemblée nationale les obligations déclaratives jusqu'alors mentionnées à l'article 7 du code de déontologie des députés, à savoir celles relatives aux dons, avantages et invitations à des manifestations ou voyages reçus, de la part de tiers, dans le cadre de leur mandat.

Dans l'avis qu'elle a formulé le 7 mai 2019 sur la proposition de résolution du Président Richard Ferrand, elle a réitéré et étoffé cette proposition.

Elle a tout d'abord indiqué qu'il serait souhaitable de prévoir que la déclaration de don, d'avantage ou d'invitation à un événement sportif ou culturel soit faite dans le mois suivant sa réception.

Puis, s'inspirant des dispositifs existant au Sénat et au sein d'autres parlements, où les déclarations de cadeaux dépassant une certaine valeur sont publiées sur le site Internet de la chambre, la Déontologue a suggéré de prévoir la publicité des déclarations de dons et de voyages financés par les tiers sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Il lui a semblé que le Bureau pourrait décider selon quelle périodicité cette publicité interviendrait, étant précisé qu'il conviendrait, s'agissant des voyages, que la publicité intervienne après leur réalisation pour des raisons de sécurité, tout en maintenant leur déclaration préalable auprès du déontologue.

Une telle publicité lui semble en effet de nature à permettre aux députés de se prémunir contre d'éventuelles critiques portant sur leurs activités parlementaires. Elle présente aussi l'avantage de responsabiliser les auteurs de cadeaux et d'invitations, dont la démarche auprès des députés sera rendue publique. Elle aura en outre pour effet de conduire les députés à s'interroger plus profondément sur la pertinence de l'acceptation du cadeau ou de l'invitation. Elle répond enfin à un objectif de transparence en permettant aux citoyens d'être assurés que les avantages reçus ne constituent pas un moyen de pression susceptible de détourner les députés de la poursuite de l'intérêt général.

Enfin, pour clarifier les règles et formaliser une pratique qui existe aussi dans d'autres parlements, la Déontologue a proposé de prévoir, dans le Règlement, une disposition permettant aux députés qui le souhaitent de consigner les cadeaux qu'ils ont reçus auprès du déontologue, à charge pour le Bureau d'en déterminer l'affectation (vente aux enchères ou stockage dans une salle de l'Assemblée).

L'ensemble de ces propositions ont été reprises par le rapporteur de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale avec lequel la Déontologue avait eu un échange fructueux. En effet, M. Sylvain Waserman a déposé un amendement qui a été adopté par la commission des Lois¹ et qui a créé un article 15 *bis* (devenu l'article 20) insérant, au sein du Règlement, un nouvel article 80-1-2. Ce dernier énonce que « *les députés déclarent au déontologue* :

1° Dans un délai d'un mois à compter de sa réception, tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur excédant un montant déterminé par le Bureau dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat ;

2° Toute acceptation d'une invitation à un voyage émanant d'une personne morale ou physique dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat. La déclaration, effectuée préalablement au voyage, doit être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités.

Le Bureau définit les conditions dans lesquelles ces déclarations sont rendues publiques.

Les députés qui le souhaitent peuvent déposer les dons reçus auprès du déontologue. Le Bureau détermine leur affectation ».

M. Waserman a très justement prévu que la définition du seuil déclenchant l'obligation de déclaration des cadeaux continue de relever d'une décision du Bureau, afin que ce seuil puisse facilement être adapté au besoin.

- *Déconnexion dans le temps du mandat du Déontologue et de la législature*

La coïncidence du mandat du déontologue avec la durée de la législature conduit à une période de « vide déontologique » entre la fin du mandat du déontologue et la nomination de son successeur par le nouveau Bureau de l'Assemblée nationale. Ce vide est problématique pour tous les députés, mais plus particulièrement pour les députés nouvellement élus.

Il a donc paru indispensable que le mandat du déontologue soit déconnecté de la législature afin d'assurer la présence de l'institution au moment du renouvellement de l'Assemblée nationale.

Sans modifier la durée du mandat du déontologue qui resterait, par principe en l'absence de dissolution, de cinq ans, la Déontologue a proposé dans son avis du 7 mai 2019 que ce dernier soit nommé six mois après le renouvellement de l'Assemblée nationale, afin de faire en sorte que les députés nouvellement élus puissent bénéficier des conseils du déontologue dès leur arrivée, tout en garantissant au Président de l'Assemblée nationale et au Bureau la possibilité de choisir le

¹ Amendement CL 333.

nouveau déontologue à brève échéance. Ainsi, la nomination d'un nouveau déontologue serait, comme aujourd'hui, déclenchée par les élections législatives mais, à l'avenir, décalée par rapport à celles-ci.

Cette préoccupation a été entendue par le rapporteur de la proposition de résolution, M. Sylvain Waserman, qui a déposé un amendement à l'article 16 de ce texte (devenu l'article 21)¹.

Cet amendement, adopté par la commission des Lois, a modifié l'article 80-2 du Règlement pour prévoir que le déontologue « *prend ses fonctions six mois après le premier jour de la législature et les exerce jusqu'au sixième mois qui suit le premier jour de la législature suivante* » et que « *son mandat n'est pas renouvelable* ». Ce même amendement a, en conséquence, prolongé les fonctions de l'actuel déontologue jusqu'au sixième mois qui suit le premier jour de la législature suivante.

Si la Déontologue se félicite que deux des trois préconisations qu'elle avait formulées dans son avis du 7 mai 2019 et qui n'avaient pas trouvé écho dans la version initiale de la proposition de résolution du Président Richard Ferrand ont finalement été suivies par voie d'amendements adoptés dans le cadre de l'examen de ce texte, elle regrette en revanche que sa troisième proposition, tendant à lui confier le soin d'assurer elle-même la publication de ses avis sur les règles destinées à prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts, sur le code de déontologie des députés, sur le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, sur le régime de prise en charge des frais de mandat et sur la liste des frais éligibles, soit restée lettre morte.

- *Régime de publicité des avis préalables aux modifications des règles déontologiques*

Constatant que rien n'était prévu quant au caractère public ou confidentiel de ces avis dans la version du Règlement alors en vigueur ni dans la version initiale de la proposition de résolution du Président Richard Ferrand, alors que ces avis intéressent l'ensemble des députés et qu'ils s'inscrivent dans un processus décisionnel prévu par la loi – ce qui justifierait d'en prévoir une publicité de principe –, la Déontologue a proposé d'assurer elle-même leur publication, sous réserve d'une décision contraire du Bureau. C'est d'ailleurs ce que prévoit le Règlement du Sénat, dont l'article 91 *septies*, alinéa 6, consacre une publicité de principe des avis de son Comité de déontologie, « *selon des modalités excluant le risque d'identification des personnes qui y sont mentionnées* » - et ce « *sauf décision contraire du Bureau* ».

Ce n'est pas la solution retenue par l'Assemblée nationale dont la commission des Lois a adopté un amendement du rapporteur, M. Sylvain Waserman, modifiant l'article 80-3 du Règlement pour confier au Bureau le soin de

¹ Amendement CL 334.

définir les conditions dans lesquelles les avis précités sont rendus publics¹. En pratique, cet amendement conduit à exclure une publicité de principe des avis comme la maîtrise du déontologue sur le régime de publicité de ses avis.

La députée Delphine Batho avait pourtant présenté, en séance publique, un amendement visant à instaurer un principe de publicité des avis du déontologue². Mais celui-ci a malheureusement été rejeté par l'Assemblée nationale.

Aucun des avis rendus par la Déontologue après la réforme du Règlement, qu'il s'agisse de celui relatif à la réforme du code de déontologie ou de ceux relatifs à la modification de l'arrêté du Bureau relatif aux frais de mandat des députés n'a fait l'objet d'une publicité. Rien ne permet au demeurant de s'assurer que les membres du Bureau aient bien eu connaissance de ces avis avant de délibérer.

La Déontologue suggère que le Bureau fixe le principe d'une publicité de ses avis, sauf décision contraire explicite de sa part figurant dans le compte rendu de sa réunion.

- *Dispositif de prévention et d'accompagnement en matière de lutte contre les harcèlements*

Lors de l'examen de la proposition de résolution, son rapporteur, M. Sylvain Waserman, a pris l'initiative de déposer un amendement visant à compléter l'article 80-6 du Règlement de l'Assemblée nationale pour imposer au Bureau de définir les conditions de mise en place d'un dispositif de prévention et d'accompagnement en matière de lutte contre toutes les formes de harcèlement et de discrimination³.

La Déontologue ne peut que se réjouir que la commission des Lois puis l'Assemblée nationale aient approuvé ces dispositions en vertu desquelles le Bureau a arrêté, le 9 octobre 2019, les principales modalités de mise en place d'une cellule professionnalisée et pluridisciplinaire de prévention et d'accompagnement en matière de harcèlements (moral et sexuel) à destination des députés, de leurs collaborateurs et stagiaires, des personnels (fonctionnaires et contractuels) de l'Assemblée nationale ainsi que des agents contractuels de droit privé de l'Association de gestion des restaurants de l'Assemblée nationale (AGRAN) ou de l'association gérant la Boutique de l'Assemblée nationale.

Afin d'assurer le caractère opérationnel du dispositif à brève échéance, le Bureau a choisi, au début de l'année 2020, de recourir, à titre expérimental pour un an, à un prestataire externe spécialisé qui regroupe en son sein des compétences diverses (juristes, psychologues, etc.) susceptibles d'apporter une réponse globale aux victimes et auquel le Collège des Questeurs a attribué, le 16 janvier 2020, le

¹ Amendement CL 335.

² Amendement n° 472.

³ Amendement CL 340 créant l'article 20 bis de la proposition de résolution (devenu l'article 26).

marché de mise en place et de gestion d'une cellule expérimentale « anti-harcèlements ».

La Déontologue reviendra par la suite sur le bilan de cette cellule expérimentale dont le dispositif a été pérennisé par décision du Collège des Questeurs du 14 janvier 2021¹.

*

Saisi du contrôle de la constitutionnalité de la proposition de résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel a validé la quasi-totalité de ses dispositions visant à « *donner un nouvel élan à la déontologie parlementaire* » (articles 18 à 26 du texte finalement adopté²) et mentionné, dans les vises de sa décision, l'avis de la Déontologue de l'Assemblée nationale du 7 mai 2019, de la même manière qu'il avait fait référence à l'avis du Comité de déontologie parlementaire du Sénat dans sa décision relative à la réforme du règlement de la Haute Assemblée³.

B. LA RÉFORME DU CODE DE DÉONTOLOGIE DES DÉPUTÉS

Dans le rapport qu'elle a remis le 15 mai 2018 à M. François de Rugy et dans son précédent rapport public, la Déontologue a formulé un certain nombre de propositions d'actualisation du code de déontologie des députés, dont certaines dispositions lui semblaient devenir inutiles à l'issue de la révision du Règlement tandis que d'autres pouvaient, de son point de vue, être complétées.

Elle a ainsi suggéré de :

- préciser le principe d'indépendance, posé à l'article 2 du code, pour reprendre la préconisation des précédents déontologues de l'Assemblée nationale d'inviter les députés à s'assurer de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent ;

- reformuler le principe de probité qui, dans sa formulation initiale au sein de l'article 5 du code, se confondait avec l'obligation de prévenir ou faire cesser un conflit d'intérêts, afin de lui donner le sens, généralement admis dans la fonction publique, d'une prohibition d'utilisation des moyens publics à des fins personnelles : dans sa nouvelle rédaction, cet article 5 lui semblait pouvoir accueillir les dispositions initialement mentionnées à l'article 1^{er} et imposant aux députés de s'abstenir « *d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* » ;

¹ Cf. infra partie IV du présent rapport.

² Résolution n° 281 (XV^e législature) modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, 4 juin 2019.

³ Décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018 relative à la résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.

- consacrer un principe d'exemplarité obligeant les députés à prendre « *garde à ce que leurs actions dans l'enceinte parlementaire comme en dehors ne portent pas atteinte à l'image de la Représentation nationale* », ce qui ouvrirait, 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 l'image des députés dans leur ensemble.

Les deux premières de ces trois propositions d'évolution du code de déontologie des députés ont été retenues lors de la révision opérée par le Bureau le 9 octobre 2019, en vue de laquelle un avis a été demandé par le Président Richard Ferrand à la Déontologue le 7 octobre 2019 et rendu par celle-ci le 8 octobre 2019.

La Déontologue se félicite de ce que cette révision ait ainsi :

- complété le principe d'indépendance, énoncé à l'article 2 du code de déontologie des députés, en introduisant l'obligation pour les députés de s'assurer « *de l'objet et des modalités de financement des structures et activités auxquelles ils participent* » ;

- donné une autre formulation au principe de probité énoncé à l'article 5 dudit code, qui prévoit désormais que « *les députés veillent à ce que les moyens et indemnités mis à leur disposition soient utilisés conformément à leur destination* » et qui accueille les dispositions, initialement inscrites à l'article 1^{er}, interdisant aux députés d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés ;

- étendu les possibilités de saisine du déontologue sur des questions déontologiques, prévues à l'article 8 du même code, aux agents contractuels des services de l'Assemblée nationale.

La Déontologue regrette en revanche que sa proposition tendant à donner un nouveau contenu au principe d'exemplarité n'ait pas été reprise. Dans sa rédaction actuelle, l'article 6 qui pose ce principe se borne à préciser que « *dans l'exercice de son mandat, chaque député doit se conformer aux principes énoncés dans le présent code et les promouvoir. Tout manquement au code de déontologie peut être sanctionné dans les conditions prévues à l'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale* ».

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. Mme Lenoir avait imaginé cette disposition afin de répondre au cas de députés ayant accepté de filmer, en caméra cachée et pour le compte de journalistes, une réunion d'un club parlementaire à laquelle participaient d'autres collègues députés. M. Mélin-Soucramanien envisageait de l'appliquer à des situations de harcèlement.

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 prévoit 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. Cette rédaction permettrait d'envisager l'application du principe d'exemplarité pour des faits de harcèlement et de discrimination notamment.

À cet égard, il convient de souligner que le Sénat, par une décision interprétative de son Bureau (annexe au XX *bis* de l'instruction générale), a considéré que les actes de harcèlement constituent un manquement au principe déontologique de dignité et que, par conséquent, ces actes peuvent donner lieu à des sanctions disciplinaires.

Certes, les actes de harcèlement sont passibles de sanctions pénales, mais la procédure de sanction disciplinaire n'aurait pas vocation à se substituer à d'éventuelles actions judiciaires. Elle pourrait constituer une réponse certainement plus rapide de l'institution aux agissements déplacés et suffisamment établis de certains de ses membres.

Il est par conséquent regrettable que le Bureau n'ait pas choisi de reformuler le principe d'exemplarité dans le sens des préconisations de la Déontologue qui forme toutefois le vœu que d'éventuelles réformes à venir permettent d'y remédier.

C. LA RÉFORME DU CODE DE CONDUITE APPLICABLE AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Peu après le départ de la Déontologue, le Bureau de l'Assemblée nationale a procédé, lors de sa réunion du 20 janvier 2021, à une importante réforme du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts qui est le fruit de nombreux mois de réflexions auxquelles la Déontologue a beaucoup contribué.

La Déontologue s'est en effet considérablement impliquée dans les travaux en cours depuis le début de son mandat. Après la publication de son précédent rapport, elle a participé au colloque intitulé « Regards croisés sur le lobbying » et organisé les 15 et 16 mai 2019 par M. Sylvain Waserman, vice-président de l'Assemblée nationale, au titre de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études.

Ce dernier a par ailleurs saisi la Déontologue des 25 propositions qu'il a formulées « *pour un lobbying plus responsable et transparent* » dans le rapport publié en janvier 2020 sur son site Internet¹.

Au-delà de l'actualisation du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts à laquelle elle a procédé, la réforme du 20 janvier 2021 a concrétisé une partie des propositions de M. Sylvain Waserman, en particulier celles relatives :

- à l'information sur le coût des invitations, dons et autres avantages proposés par les représentants d'intérêts aux députés et à leurs collaborateurs ;

- aux manquements aux prescriptions du code et aux sanctions qui leur sont applicables ;

- à l'interdiction législative faite aux représentants d'intérêts de verser toute rémunération aux collaborateurs d'un député ou d'un groupe politique.

1. Mise à jour des dispositions du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a créé un nouveau cadre juridique pour les représentants d'intérêts et instauré un répertoire unique dans lequel ils sont tenus de s'inscrire, sous l'égide de la HATVP.

Le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, adopté par le Bureau de l'Assemblée nationale en 2013, était ainsi devenu en grande partie obsolète.

¹ Ce rapport est consultable au lien suivant : https://www.sylvainwaserman.fr/wp-content/uploads/2020/01/Pré-rapport-de-25-propositions-sur-le-lobbying_Sylvain-Waserman_VPdélégation-sur-les-lobbies.pdf

Sans vouloir empiéter sur les prérogatives de son successeur et sans préjudice de l'avis que ce dernier a pu émettre sur les propositions de modification du code qui lui ont été soumises, la Déontologue se réjouit des diverses mesures d'actualisation qui ont été adoptées par le Bureau et dont elle se contentera de faire état.

Tout d'abord, la référence aux obligations déclaratives des représentants d'intérêts auprès du Bureau de l'Assemblée nationale a été supprimée. En effet, le premier alinéa du code prévoyait que *« les représentants d'intérêts se conforment aux obligations déclaratives prévues par le Bureau et acceptent de rendre publiques les informations contenues dans leur déclaration. Ils doivent ultérieurement transmettre au Bureau tout élément de nature à modifier ou compléter ces informations »*.

Or depuis la loi du 9 décembre 2016, les représentants d'intérêts doivent se déclarer auprès de la HATVP et s'inscrire au registre tenu par cette autorité. En conséquence, le registre de l'Assemblée nationale a été supprimé et les représentants d'intérêts ne sont donc plus tenus de se déclarer auprès du Bureau : un badge peut leur être délivré dès lors qu'ils sont inscrits au registre public des représentants d'intérêts de la HATVP.

En cohérence, les multiples références que le code faisait au registre jadis tenu par le Bureau de l'Assemblée nationale ont été supprimées.

Ensuite, une définition de la notion de représentants d'intérêts, jusqu'alors absente du code, a été introduite. Inspirée de celle contenue à l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, mais adaptée aux caractéristiques de l'Assemblée nationale, celle-ci énonce que *« sont des représentants d'intérêts, au sens du présent code, les personnes visées à l'article 18-2 [précité], entrant en communication avec un député, avec un collaborateur du Président, d'un député ou d'un groupe parlementaire, ou avec un agent fonctionnaire ou contractuel des services de l'Assemblée nationale »*.

Enfin, les obligations des représentants d'intérêts ont été explicitées et enrichies au sein d'un paragraphe 2 qui décrit celles-ci en s'inspirant largement des dispositions de l'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, qui ne sont pas directement applicables à l'Assemblée nationale et dont le décret d'application n'est pas encore paru.

2. Information sur la valeur des invitations, dons et autres avantages

Dans son rapport *« pour un lobbying plus responsable et transparent »*, le député Sylvain Waserman proposait :

- d'imposer aux représentants d'intérêts d'informer les députés sur le coût, non seulement des invitations, mais également des dons et autres avantages qui leur

sont adressés, dès lors qu'ils relèvent d'une obligation déclarative du Code de déontologie des députés ;

- d'étendre le bénéfice d'une telle obligation d'information aux collaborateurs des députés.

En effet, l'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale énonce que « *les députés déclarent au déontologue : 1° dans un délai d'un mois à compter de sa réception, tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur excédant un montant déterminé par le Bureau dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat ; 2° toute acceptation d'une invitation à un voyage émanant d'une personne morale ou physique dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat. La déclaration, effectuée préalablement au voyage, doit être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités* ».

En application de cette disposition, l'article 7 du Code de déontologie des députés indique que « *les députés déclarent au Déontologue les dons, avantages et invitations à un événement sportif ou culturel d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat. Ces déclarations, ainsi que les acceptations d'invitations à un voyage [...] sont rendues publiques sur le site de l'Assemblée nationale. Les dons peuvent être consignés auprès du Déontologue* ».

En d'autres termes, les députés sont tenus de déclarer au Déontologue les dons, avantages et invitations à un événement sportif ou culturel dont ils bénéficient à raison de leur mandat et dont ils estiment la valeur à un niveau supérieur à 150 euros.

Corrélativement, le paragraphe 10 du Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts obligent ces derniers à « *informer systématiquement les parlementaires du coût des invitations qui leur sont adressés afin de leur permettre de se conformer aux obligations déclaratives prévues dans le code de déontologie des députés* ».

Mais aucune obligation d'information des députés quant au coût des dons et autres avantages qui leur sont proposés dans le cadre de leur mandat n'était jusqu'à présent mise à la charge des représentants d'intérêts.

M. Sylvain Waserman a proposé d'y remédier et la Déontologue estime que cette initiative était bienvenue, tout comme celle visant à ce que le périmètre des créanciers de l'obligation d'information sur le coût des invitations (et bientôt des dons et autres avantages) ne soit pas limité aux députés mais étendu aux collaborateurs de ces derniers.

Désormais, les paragraphes 11 et 12 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts énoncent respectivement que ces professionnels doivent :

- « faire figurer clairement les noms des entités finançant les manifestations ou les structures auxquelles participent les parlementaires ; ils doivent informer systématiquement et par écrit les parlementaires de la valeur des invitations, des dons et autres avantages qui leur sont adressés dès lors que ceux-ci relèvent d'une obligation déclarative en application du code de déontologie des députés, afin de permettre aux députés de pleinement s'y conformer » ;

- « informer systématiquement et par écrit les parlementaires de la valeur des invitations, des dons et autres avantages qui sont adressés à leurs collaborateurs dès lors que ceux-ci relèvent d'une obligation déclarative en application du code de déontologie des députés ».

La Déontologue signale toutefois les difficultés que les représentants d'intérêts peuvent éprouver, en toute bonne foi, à fournir une évaluation aussi précise et complète que possible des invitations qu'ils soumettent aux députés. Certains d'entre eux l'ont en effet alertée sur le caractère épineux de la détermination d'un prix (et donc de sa mention sur une invitation) lorsque ce dernier évolue en fonction du nombre de participants... ou, plus généralement, si aucune directive claire n'est fournie quant aux différents éléments que le coût affiché de l'invitation doit intégrer. Celui-ci doit-il recouvrir une part proratisée des frais fixes (salaires, amortissement du matériel utilisé etc.) du représentant d'intérêts, de la rémunération de l'éventuel intervenant, des frais non seulement de location mais aussi de sonorisation d'une salle ?

La Déontologue suggère que ce point soit éclairci, en collaboration avec le Sénat et la HATVP.

Elle s'interroge par ailleurs sur l'impact de ces difficultés pratiques d'évaluation sur d'autres propositions de modification du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts que M. Sylvain Waserman a formulées dans son rapport et qui n'ont pas été intégrées dans la réforme opérée le 20 janvier 2021.

Il a par exemple été suggéré d'exiger de ces derniers qu'ils informent le déontologue de tous les dons, invitations et autres avantages d'une valeur estimée à 150 euros ou plus qui sont proposés aux députés ou à leurs collaborateurs et acceptés par eux, dans un délai de dix jours suivant la réception de ce don ou avantage ou la participation à l'événement en cause – étant précisé que les représentants d'intérêts seraient également tenus d'informer les députés qu'ils signaleraient leur acceptation au déontologue.

La Déontologue comprend l'intérêt d'une telle obligation d'information, dans la mesure où cela mettrait le déontologue en situation de pouvoir croiser les déclarations faites par les députés avec celles transmises par les représentants d'intérêts. Toutefois, elle pose à nouveau la question de la méthodologie retenue pour apprécier la valeur des invitations.

Par ailleurs, M. Sylvain Waserman a suggéré, comme *Transparency International*, de réfléchir à la détermination d'un plafond du coût des dons,

invitations et autres avantages proposés par les représentants d'intérêts aux députés et à leurs collaborateurs – plafond qui pourrait par exemple être aligné sur le seuil de 150 euros à compter duquel l'obligation de déclaration s'impose aujourd'hui et qui exclurait cependant les invitations à des manifestations culturelles ou sportives.

Cette préconisation rejoint celle formulée, dans son précédent rapport, par la Déontologue qui avait recommandé d'interdire aux représentants d'intérêts de faire des dons d'une valeur supérieure à 150 euros à toute personne avec laquelle ils entrent en relation à l'Assemblée nationale, au terme d'une analyse comparative de la réglementation prévalant en la matière au sein d'une dizaine de parlements étrangers. Pour mémoire, tous les parlements étudiés dans cette analyse prévoient des interdictions d'accepter des cadeaux, au-delà d'un certain montant (dons supérieurs à 150 euros au Parlement européen ou au Luxembourg) ou en raison de la qualité du donateur (dons d'entreprises en Allemagne) ou de la nature du don (« *cadeau susceptible d'influencer le député dans l'exercice de sa charge* » au Canada ou « *offert en échange d'une intervention ou d'une prise de position* » au Québec).

C'est aussi le cas du Sénat. En effet, l'article 10 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts en vigueur au sein de la Haute Assemblée dispose que « *les représentants d'intérêts s'abstiennent de proposer ou de remettre aux personnes avec lesquelles ils entrent en contact au Sénat des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur excédant un montant de 150 €* ». Le champ de cette interdiction s'étend ainsi bien au-delà du cercle des seuls parlementaires pour concerner leurs collaborateurs mais aussi les agents fonctionnaires et contractuels des services du Palais du Luxembourg.

La Déontologue ne peut qu'être favorable à une future évolution en ce sens du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, tout en soulignant à nouveau les interrogations soulevées par ces professionnels quant à la méthode d'évaluation des coûts d'une invitation.

3. Manquements au code de conduite et sanctions

L'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit 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* ».

Si cette disposition confie au seul Président de l'Assemblée nationale le soin d'adresser au représentant d'intérêts suspecté de manquement une mise en demeure – qui ne constitue pas à proprement parler une sanction –, elle ne dit rien de la sanction encourue en cas de mise en demeure infructueuse.

Celle-ci était prévue par le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts qui énonçait jusqu'ici qu'en cas de manquement, ces professionnels encouraient la suspension ou la radiation du registre tenu par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Or cette sanction était devenue caduque, et donc totalement inconsistante, depuis la suppression dudit registre.

Par conséquent, la Déontologue a accueilli très favorablement les propositions de modifications du code qui avaient été formulées en janvier 2020 par M. Sylvain Waserman et qui tendaient à imposer aux représentants d'intérêts :

- de répondre dans un délai maximal de vingt jours ouvrés aux questions qui leur sont adressées par le Président de l'Assemblée nationale ou par le déontologue au sujet d'un éventuel manquement aux règles édictées par le code ;

- de déférer immédiatement aux sanctions notifiées par le Président de l'Assemblée nationale, telle que l'interdiction d'accès aux locaux de l'Assemblée, qui pourraient être systématiquement rendues publiques dans l'esprit de la pratique dite du « *name and shame* ».

La Déontologue ne peut donc que se réjouir que ces propositions aient trouvé corps, sous réserve de quelques précisions et adaptations, au sein des nouveaux paragraphes 14 et 15 insérés dans le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts le 20 janvier 2021.

Ces paragraphes énoncent respectivement que :

- « *en cas de demande du déontologue de l'Assemblée nationale tendant à la communication d'une information ou d'un document nécessaire à l'exercice de sa mission, en cas de mise en demeure adressée par le Président de l'Assemblée nationale à la suite d'un manquement au présent code, formulée en application de l'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale, ou en cas de demande d'information formulée par le Président, les représentants d'intérêts sont tenus de répondre dans les meilleurs délais, et au plus tard dans un délai de quinze jours francs courant à compter de la date de réception de cette demande ou de cette mise en demeure* » ;

- « *sans préjudice de la mise en demeure visée à l'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Président peut interdire l'accès aux locaux de l'Assemblée aux représentants d'intérêts en cas de manquement, présumé ou constaté, au présent code. Le Président peut rendre publique cette décision* ».

4. Interdiction faite aux représentants d'intérêts de verser toute rémunération aux collaborateurs d'un député ou d'un groupe parlementaire

Parmi les autres propositions formulées par M. Sylvain Waserman dans son rapport « *pour un lobbying plus responsable et transparent* », figurait celle consistant à modifier le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts pour interdire à ces derniers de verser toute rémunération aux collaborateurs d'un député ou d'un groupe politique, de manière à assurer l'opérationnalité du contrôle de cette interdiction déjà prévue par le 2° bis de l'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 qui impose aux représentants d'intérêts de « *s'abstenir de verser toute rémunération aux collaborateurs du président de la République, aux membres de cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire* ».

Il s'agit là d'une interdiction plus large que celle qui concerne les députés puisqu'elle porte sur toute activité exercée au sein d'un organisme répondant à la définition légale du représentant d'intérêts, alors que, de leur côté, les députés se sont seulement vu interdire l'exercice d'une activité de représentation d'intérêts à titre individuel ou au sein d'une personne morale¹.

A plusieurs reprises, la Déontologue a été saisie par des députés ou par des collaborateurs de la question de savoir comment il fallait interpréter cette disposition qui semble interdire aux représentants d'intérêts de rémunérer, de quelque façon que ce soit, les collaborateurs parlementaires, alors que, dans le même temps, l'article 8 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires semble admettre la possibilité, pour ces mêmes collaborateurs, d'exercer des activités pour le compte de ces professionnels, dans la mesure où il prévoit que « *dès lors qu'ils en sont informés, les parlementaires avisent le bureau de leur assemblée des fonctions exercées par leurs collaborateurs au sein d'un parti ou d'un groupement politique et des activités de ces collaborateurs au profit de représentants d'intérêts* ».

Face à cette obligation de déclarer des activités en principe interdites, qui peut apparaître comme une forme de contradiction, le Président de l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS) et le Président du comité de déontologie parlementaire du Sénat ont saisi, en mai 2018, le Président de la HATVP afin de recueillir son avis sur l'articulation des dispositions précitées.

Par courrier du 13 juin 2018, M. Jean-Louis Nadal, alors Président de la HATVP, leur a livré son interprétation des dispositions législatives en cause, tout en précisant que celle-ci ne valait « *que sous réserve de l'interprétation du pouvoir réglementaire* » auquel le législateur a ouvert la possibilité de préciser les dispositions de l'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 au sein d'un code de

¹ Article L. O. 146-3 du code électoral issu de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

déontologie des représentants d'intérêts défini par décret en Conseil d'État, pris après un avis public de la HATVP.

Selon M. Jean-Louis Nadal, l'interdiction faite par le 2° bis de ce même article 18-5 aux représentants d'intérêts de verser toute rémunération aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire « *ne paraît pas faire obstacle à ce qu'une personne morale enregistrée au répertoire des représentants d'intérêts, notamment une entreprise dont ce n'est pas l'activité principale, rémunère un collaborateur parlementaire pour des fonctions sans aucun lien avec des activités de représentation d'intérêts. Afin de s'assurer du respect de cette règle, la Haute autorité pourra donc être amenée, dans le cadre d'un contrôle mené sur une personne inscrite au répertoire, à demander à l'organisme de justifier de la nature exacte des activités exercées par un collaborateur parlementaire qu'elle rémunère* ».

Dans la mesure où une telle interprétation ne vaut que sous réserve de celle du pouvoir réglementaire, la Déontologue a, par courrier du 2 juillet 2020, interrogé Mme Nicole Belloubet, alors ministre de la Justice, pour savoir si elle partageait cette lecture stricte de l'interdiction faite aux représentants d'intérêts de rémunérer des collaborateurs de députés, sénateurs ou groupes parlementaires – qui aurait la préférence de la Déontologue et qui conduirait à n'ériger d'incompatibilité entre ces emplois et une activité au bénéfice d'un représentant d'intérêts que pour les tâches directement liées à la représentation d'intérêts – ou si elle privilégiait une appréciation large de cette interdiction – ce qui reviendrait à consacrer une incompatibilité totale entre l'exercice d'un emploi de collaborateur de député, de sénateur ou de groupe parlementaire et toute collaboration avec un organisme répondant à la définition légale de représentant d'intérêts, quelle que soit la nature des tâches confiées.

Bien que le ministère de la Justice ait porté au banc la loi du 15 septembre 2017 dont sont issus les articles 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 et 8^{ter} de l'ordonnance du 17 novembre 1958, le successeur de Mme Nicole Belloubet, M. Eric Dupond-Moretti, a répondu à la Déontologue, par courrier du 30 octobre 2020, que la question de l'interprétation de ces dispositions ne relevait pas de sa compétence, mais de celle de la ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, Mme Amélie de Montchalin.

Dans l'attente d'une réponse de la part du Gouvernement, le Bureau de l'Assemblée nationale a, le 20 janvier 2021, fait sienne l'interprétation du 2° bis de l'article 18-5 précité qui a été développée par M. Jean-Louis Nadal, en indiquant, au paragraphe 5 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, qu'« *il leur est interdit de verser toute rémunération aux collaborateurs d'un député, d'un groupe parlementaire ou du Président, au titre de l'exercice d'une activité de représentation d'intérêts* ».

La Déontologue forme le vœu qu'une réponse gouvernementale conforte rapidement cette interprétation et souligne qu'à ses yeux, cette question récurrente,

et toujours sans réponse ferme, de l'étendue de l'interdiction faite aux représentants d'intérêts de rémunérer des collaborateurs parlementaires révèle avec acuité l'enjeu de la création d'un code de déontologie des collaborateurs parlementaires, auquel elle est intimement liée.

Il s'agit là d'une réforme qui reste à conduire et à laquelle le nouveau déontologue devra, bien évidemment, être étroitement associé.

D. LES RÉFORMES À CONDUIRE EN Y ASSOCIANT LE DÉONTOLOGUE

Au-delà de l'actualisation du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, d'autres pistes de réforme des dispositifs permettant de prévenir et de traiter les conflits d'intérêts ont été esquissées depuis la publication du précédent rapport de la Déontologue, qu'il s'agisse de la réglementation générale applicable aux représentants d'intérêts ou encore des exigences déontologiques à l'égard des collaborateurs parlementaires et des personnels des services de l'Assemblée nationale.

Dès lors qu'ils concernent spécifiquement l'Assemblée nationale, tous ces chantiers doivent impérativement associer le déontologue de cette institution.

Au sujet de ces pistes d'évolutions, la Déontologue a eu plusieurs échanges avec les professionnels concernés. Elle a ainsi reçu les représentants de l'Association française des conseils en lobbying et affaires publiques (AFCL) le 29 janvier 2020. Elle a en outre eu un entretien avec les représentants du cabinet de conseil Boury, Tallon et associés, le 4 février 2020.

La Déontologue a en outre pu échanger avec des membres du Comité de déontologie parlementaire du Sénat à l'occasion d'un déjeuner de travail qui s'est tenu le 25 février 2020, à l'invitation de M. Sylvain Waserman.

Enfin, à la demande M. Matthieu Orphelin, la Déontologue a fait part à ce dernier, lors d'une conférence téléphonique organisée pendant le premier confinement, le 31 mars 2020, de ses observations sur sa proposition de loi n° 2505 visant à assurer la transparence des relations entre les représentants d'intérêts et les parlementaires et membres du Gouvernement¹.

Cette proposition de loi, comme le rapport de M. Sylvain Waserman, aborde des pans de la réglementation applicable aux représentants d'intérêts qui ne concernent pas seulement le Parlement, puisqu'ils intéressent aussi le Gouvernement, et sur lesquels la Déontologue souhaite toutefois faire état de son point de vue.

¹ Cette proposition de loi est consultable au lien suivant : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2505_proposition-loi.pdf

1. Les propositions d'évolution de la réglementation destinée à prévenir et traiter les conflits d'intérêts, hors du Parlement et en son sein

Depuis la publication du précédent rapport de la Déontologue, l'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts a fait l'objet de nombreuses propositions de modification émanant notamment de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)¹, de l'organisation non-gouvernementale (ONG) *Transparency International*² ou encore de parlementaires, comme MM. Sylvain Waserman et Matthieu Orphelin³.

Les pistes de réforme qui ont été esquissées ne concernent pas seulement la transparence du processus législatif (b), mais également la réglementation plus générale relative aux représentants d'intérêts (a).

a. Le cadre général de la représentation d'intérêts

Sans revenir sur la genèse des dispositifs de prévention et de traitement des conflits d'intérêts – que la Déontologue a déjà décrite dans son précédent rapport –, il convient de rappeler que ces derniers résultent en large part des lois n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite « Sapin II ») et n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

La loi du 9 décembre 2016 a fait l'objet de divers textes d'application, dont un décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts qui n'a pas été sans susciter très rapidement de nombreuses propositions de modification afin de mieux évaluer ce que l'on a désormais coutume d'appeler « *l'empainte normative* » des représentants d'intérêts sur le processus décisionnel.

- *Les propositions de modification de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique*

L'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 définit les représentants d'intérêts comme les personnes morales de droit privé, les personnes physiques exerçant à titre individuel, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat, « *dont un dirigeant, un employé ou un membre*

¹ Voir notamment les rapports d'activité de la HATVP pour 2018 et pour 2019 consultables aux liens suivants :
- https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/05/RA2018_all_web.pdf ;

- https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2020/07/HATVP_RA2019_web.pdf

² Voir le rapport « Pour un meilleur encadrement du lobbying » publié en 2019 par Transparency International France et consultable au lien suivant : <https://transparency-france.org/actu/rapport-pour-un-meilleur-encadrement-du-lobbying/#.X7KUHKYzU2w>

³ Voir respectivement le rapport « 25 propositions soumises au débat public pour un lobbying plus transparent et responsable » de M. Sylvain Waserman et la proposition de loi n° 2505 de M. Matthieu Orphelin.

a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication » avec :

- un membre du Gouvernement (ou de son cabinet) ;
- un parlementaire (ou l'un de ses collaborateurs), un collaborateur d'un groupe parlementaire, un agent des services des assemblées parlementaires ;
- un collaborateur du Président de la République ;
- un directeur ou secrétaire général (le cas échéant, adjoint) ou un membre du collège ou d'une commission investie d'un pouvoir de sanction d'une autorité administrative ou publique indépendante ;
- une personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres, ou un agent nommé dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions lui impose de transmettre une déclaration de situation patrimoniale à la HATVP¹ ;
- le titulaire d'une fonction de président de conseil régional, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président de l'assemblée de Guyane, de président de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil départemental, de président du conseil de la métropole de Lyon, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;
- les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales précédemment mentionnées ;
- les conseillers régionaux, les conseillers à l'assemblée de Guyane, les conseillers à l'assemblée de Martinique, les conseillers exécutifs de Martinique, les conseillers exécutifs de Corse, les conseillers départementaux, les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, respectivement, du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil

¹ En application du I de l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

départemental, du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du président du conseil de la métropole de Lyon, dans les conditions fixées par la loi.

Si la HATVP a suggéré, dans son rapport d'activités pour 2018, de limiter à la loi et au règlement la définition de la « décision publique » susceptible de donner lieu à l'application de la réglementation afférente aux représentants d'intérêts – et donc d'en exclure les marchés publics et concessions ainsi que les décisions individuelles (notamment de nomination) –, *Transparency International* a en revanche préconisé d'élargir le champ des responsables publics à l'égard desquels une action d'influence sur leur décision est susceptible de donner lieu à la qualification de « représentant d'intérêts ». Cette ONG propose d'y inclure le Président de la République ainsi que les membres du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat.

Compte tenu du poids considérable que le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel exercent sur le processus normatif, à travers leurs fonctions consultatives comme de contrôles, la Déontologue est extrêmement favorable à ce que les membres de ces institutions soient inclus dans le périmètre des responsables publics mentionnés à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013. Et ce d'autant plus que l'on sait que divers acteurs, agissant en dehors des voies de recours ou de saisine, cherchent à influencer les décisions prises par ces institutions. Devant le Conseil constitutionnel, ce qui n'était à l'origine qu'une pratique, celle des « portes étroites » présentées à l'occasion du contrôle *a priori* des lois¹, a été « institutionnalisé » sous le nom de « contributions extérieures », qui sont désormais rendues publiques².

Après avoir défini – de manière incomplète –, la notion de représentant d'intérêts, l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 exclut cette qualification pour un certain nombre de personnes ou d'entités. Ainsi, « *ne sont pas des représentants d'intérêts* : a) *les élus, dans l'exercice de leur mandat* ; b) *les partis et groupements politiques, dans le cadre de leur mission [de contribution à l'expression du suffrage]* ; c) *les organisations syndicales de fonctionnaires et, dans le cadre de la négociation prévue à l'article L. 1 du code du travail, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs* ; d) *les associations à objet culturel* ; e) *les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts* ».

Dans son rapport précédemment cité, M. Sylvain Waserman suggère de réfléchir à une réécriture de la définition du représentant d'intérêts, qui se focaliserait davantage sur son activité réelle que sur son statut juridique, pour y

¹ Le doyen Vedel a qualifié en 1991 de « portes étroites » les contributions extérieures que le Conseil constitutionnel reçoit de professeurs de droits, de professionnels mais aussi de citoyens, d'association ou d'entreprises qui cherchent à attirer l'attention du Conseil sur une question de droit précise.

² Communiqué de presse du Conseil constitutionnel du 24 mai 2019 sur les contributions extérieures, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquel-conseil-constitutionnel-rendra-desormais-publiques-les-contributions-exterieures-qu-il-recoit>.

inclure certaines catégories d'acteurs comme les « *think tanks* », les fondations et éventuellement les associations culturelles. Cependant, il s'y montre hostile à toute extension de cette définition aux associations d'élus.

Tel n'est pas le point de vue de la Déontologue qui, comme *Transparency International*, estime que cette définition devrait embrasser les associations d'élus comme les associations culturelles, mais aussi les organisations syndicales de salariés et de fonctionnaires ainsi que les organisations professionnelles d'employeurs, dont nul ne peut ignorer le poids qu'elles exercent sur le processus décisionnel. A cet égard, lors des échanges qu'elle a pu avoir avec des représentants d'intérêts, nombre d'interlocuteurs ont fait valoir la nécessité de faire toute la transparence sur les interventions, dans les processus décisionnels, d'organismes ne répondant pas à cette qualification, tels les organisations syndicales ou patronales. La Déontologue estime que l'exclusion, par principe, de ces associations et organisations de la catégorie de représentants d'intérêts repose sur un présupposé négatif et un jugement de valeur de l'activité de représentant d'intérêts, qui lui paraissent devoir être abandonnés.

Considérant que cela excède le champ de sa mission, la Déontologue ne se prononcera pas, en revanche, sur une autre proposition, récurrente, de modification de la loi du 11 octobre 2013, qui a été formulée par la HATVP dans ses rapports d'activités de 2018 et 2019, et reprise par M. Sylvain Waserman dans son rapport. Celle-ci consisterait à permettre à la HATVP de prononcer (rapidement) des sanctions administratives à l'encontre des représentants d'intérêts, avant d'envisager des sanctions pénales.

En effet, l'article 18-9 de la loi du 11 octobre 2013 punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende « *le fait, pour un représentant d'intérêts, de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, les informations qu'il est tenu de communiquer à cette dernière en application de l'article 18-3* », c'est-à-dire : « *1° son identité, lorsqu'il s'agit d'une personne physique, ou celle de ses dirigeants et des personnes physiques chargées des activités de représentation d'intérêts en son sein, lorsqu'il s'agit d'une personne morale ; 2° le champ de ses activités de représentation d'intérêts ; 3° les actions relevant du champ de représentation d'intérêts menées auprès des [responsables publics], en précisant le montant des dépenses liées à ces actions durant l'année précédente ; 4° le nombre de personnes qu'il emploie dans l'accomplissement de sa mission de représentation d'intérêts et, le cas échéant, son chiffre d'affaires de l'année précédente ; 5° les organisations professionnelles ou syndicales ou les associations en lien avec les intérêts représentés auxquelles il appartient. Toute personne exerçant, pour le compte de tiers, une activité de représentation d'intérêts [...] communique en outre à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique l'identité de ces tiers* ».

La HATVP déplore, au gré de ses rapports d'activités, les conséquences du caractère uniquement pénal des sanctions applicables aux manquements à ces obligations de transmission d'informations, compte tenu des difficultés qu'il peut y

avoir à établir l'élément intentionnel de tels manquements et des longueurs de la procédure pénale qui paraissent disproportionnées au regard de la relative légèreté des peines encourues. Aussi estime-t-elle que « *la mise en place d'une sanction administrative, proportionnée au manquement constaté, équivalent, par exemple, pour les personnes morales, à un pourcentage du chiffre d'affaires annuel, constituerait la meilleure des options* »¹.

Au-delà des dispositions législatives encadrant l'activité de représentation d'intérêts, les textes réglementaires qui en déclinent l'application ont également fait l'objet de nombreuses propositions de modification.

- *Les propositions de modification du décret du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts*

Dans un souci d'amélioration de la « granularité » et de la fréquence des informations transmises par les représentants d'intérêts qui ont, en application de la loi du 9 décembre 2016, l'obligation de s'inscrire sur le répertoire numérique géré par la HATVP, aussi bien cette autorité que *Transparency International* et M. Sylvain Waserman ont formulé des propositions de réécriture du décret du 9 mai 2017.

Ces diverses propositions sont de trois ordres.

Tout d'abord, certaines concernent le **périmètre de ce décret** et des obligations – de transmission d'informations pour l'essentiel – qu'il édicte.

L'article 1^{er} du décret précise en effet que les dispositions de celui-ci sont applicables à tout représentant d'intérêts – au sens de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 – dès lors que son dirigeant, employé ou membre « *consacre plus de la moitié de son temps à une activité qui consiste à procéder à des interventions à son initiative auprès [de responsables publics] en vue d'influer sur une ou plusieurs décisions publiques, notamment une ou plusieurs mesures législatives ou réglementaires* ». Ce même article 1^{er} ajoute que le décret est également applicable à tout représentant d'intérêts – toujours au sens de l'article 18-2 précité – « *dont un dirigeant, un employé ou un membre entre en communication, à son initiative, au moins dix fois au cours des douze derniers mois avec des [responsables publics] en vue d'influer sur une ou plusieurs décisions publiques, notamment une ou plusieurs mesures législatives ou réglementaires* ».

Tant la HATVP que *Transparency International* ont recommandé d'abaisser ce seuil de dix communications avec les responsables publics que M. Sylvain Waserman préconise pour sa part de décompter à l'échelle de la personne morale du représentant d'intérêts, et non pas à celle des personnes physiques travaillant pour son compte.

¹ HATVP, Rapport d'activité 2019, p. 105.

Outre la définition de l'activité régulière du représentant d'intérêts, c'est aussi celle de l'action de *lobbying* susceptible d'être regardée comme relevant du décret du 9 mai 2017 qui est source de difficultés. En effet, les obligations édictées par ce décret ne s'imposent à un représentant d'intérêts que pour autant que c'est « à son initiative » qu'une intervention est entreprise auprès d'un certain nombre de responsables publics. Or comme le font remarquer la HATVP, *Transparency International* et M. Sylvain Waserman, c'est bien souvent à l'initiative du responsable public lui-même (par exemple à l'occasion d'une demande d'audition) que l'intervention du représentant d'intérêts destinée à influencer sur le processus décisionnel est effectuée. Qui plus est, il est parfois difficile de déterminer qui est réellement « à l'initiative » de l'intervention du représentant d'intérêts.

La Déontologue estime donc, comme la HATVP, *Transparency International*, M. Sylvain Waserman ainsi qu'un certain nombre de représentants d'intérêts qu'elle a rencontrés, que la définition de l'action de *lobbying* devrait couvrir les hypothèses dans lesquelles les responsables publics sont eux-mêmes à l'initiative d'une intervention.

Ensuite, concernant le **contenu des informations transmises par les représentants d'intérêts à la HATVP**, si cette autorité note, dans son rapport d'activités pour 2019, « une nette amélioration de la qualité des informations renseignées par les représentants d'intérêts par rapport au premier exercice déclaratif » et si « les fiches d'activités répondent mieux aux exigences de clarté et de lisibilité, indispensables pour atteindre l'objectif de transparence prévu par la loi », il n'en demeure pas moins que « la rubrique “ observations ”, offrant aux représentants d'intérêts la possibilité de fournir des précisions ou des éléments d'explication complémentaires, demeure insuffisamment exploitée : seules 26 % des déclarations d'activités en font effet usage »¹.

Pour cette raison, tant M. Sylvain Waserman que *Transparency International* ont préconisé d'étoffer les exigences que le décret du 9 mai 2017 comporte quant au contenu des déclarations d'activités des représentants d'intérêts.

En l'état, l'article 3 de ce décret prévoit que « tout représentant d'intérêts adresse à la Haute autorité dans un délai de trois mois à compter de la clôture de son exercice comptable les informations suivantes relatives au dernier exercice : 1° le type de décisions publiques sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts engagées [...] ; 2° le type d'actions de représentations d'intérêts engagées [...] ; 3° les questions sur lesquelles ont porté ces actions, identifiées par leur objet et leur domaine d'intervention ; 4° les catégories de responsables publics [...] avec lesquelles il est entré en communication [...] ; 5° lorsque le représentant d'intérêts a effectué les actions pour le compte d'un tiers,

¹ HATVP, *Rapport d'activités 2019*, p. 89. Dans son précédent rapport d'activités, la HATVP déplorait que « l'objet » des fiches d'activité avait été souvent mal renseigné par les représentants d'intérêts qui se contentaient parfois de faire mention de « réunions », sans information sur le contexte ni le résultat recherché.

l'identité de ce tiers ; 6° dans le cadre d'une liste de fourchettes établie par arrêté du ministre chargé de l'économie sur proposition de la Haute autorité [...], le montant des dépenses consacrées aux actions de représentation d'intérêts pour l'année écoulée par le représentant d'intérêts, ainsi que, le cas échéant, le montant du chiffre d'affaires de l'année précédente liée à l'activité de représentation d'intérêts. Constituent des dépenses consacrées aux actions de représentation d'intérêts [...], l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers mobilisés, par le représentant d'intérêts, en vue d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire ».

La HATVP, *Transparency International* et M. Sylvain Waserman proposent que les déclarations d'activités des représentants d'intérêts ne mentionnent pas seulement le « type » de décisions publiques, mais les décisions publiques précises (projets ou propositions de loi, projets de décret, etc.) sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts engagées ainsi que la position défendue à travers ces actions. De même, ces déclarations devraient, de leur point de vue, indiquer non pas seulement les « catégories » de responsables publics, mais les fonctions précisément exercées par les responsables publics avec lesquels les représentants d'intérêts sont entrés en contact. Si M. Sylvain Waserman souhaite que l'anonymat des responsables publics demeure respecté, ce n'est pas le cas de *Transparency International* qui préférerait une identification de certains responsables publics, notamment des parlementaires.

Sans prendre parti dans ce débat précis, la Déontologue est bien sûr favorable à tout ce qui peut améliorer l'identification de l'empreinte normative des représentants d'intérêts – amélioration qui, d'après la HATVP, est d'ores et déjà perceptible par rapport au premier exercice déclaratif.

Enfin, concernant le **rythme de communication des informations fournies à la HATVP** – qui est aujourd'hui annuel, dans la mesure où l'article 3 du décret du 9 mai 2017 impose la transmission des déclarations d'activités « *dans un délai de trois mois à compter de la clôture de [l'] exercice comptable* » du représentant d'intérêts –, tant M. Sylvain Waserman que *Transparency International* recommandent de modifier le décret précité pour imposer que ces déclarations soient transmises à la HATVP à un rythme trimestriel, comme c'est le cas au niveau de l'Union européenne, en Irlande, au Canada et aux Etats-Unis.

Cette proposition a été évoquée par des représentants d'intérêts lors d'un entretien avec la Déontologue au cours duquel ils ont fait valoir qu'un rythme semestriel de transmission de leurs déclarations d'activités leur paraissait plus pertinent et adapté à leurs contraintes (notamment comptables) qu'un rythme trimestriel.

Cette analyse semble partagée par la HATVP qui, dans son rapport d'activités pour 2019, a recommandé d'imposer, dans un premier temps tout au moins, un rythme de transmission des déclarations d'activités « *semestriel, qui*

permettrait à la fois de renforcer les informations mises à disposition du public tout en limitant les contraintes de déclaration pour les lobbyistes »¹.

b. Le processus législatif

La Déontologue tient à évoquer un certain nombre de propositions d'évolution du cadre juridique destiné à prévenir et traiter les conflits d'intérêts qui concernent plus spécifiquement le processus législatif, et donc les pratiques développées au sein du Parlement.

Ce pan de la réglementation des conflits d'intérêts est essentiel quand on sait que, d'après les données recueillies par la HATVP dans les déclarations d'activités transmises en 2019, le Parlement est ciblé dans 67 % des actions déclarées par les représentants d'intérêts (contre 56 % pour le Gouvernement) et que « *dans 48 % des actions de représentation d'intérêts, la loi est le seul type de décision publique influencé* »².

La Déontologue souhaite plus particulièrement évoquer trois pistes d'évolution esquissées par les députés Sylvain Waserman et Matthieu Orphelin, dans leurs travaux respectifs : la publication des agendas des parlementaires, le « *sourcing* » des amendements déposés sur les textes en discussion au Parlement et la déclaration orale d'intérêts des personnes entendues par les parlementaires.

- *La publication des agendas des députés*

Le 9 octobre 2019, 322 députés ont signé une tribune publiée dans le journal *Le Monde* dans laquelle ils plaidaient pour davantage de transparence dans leurs relations avec les représentants d'intérêts, notamment grâce à la publication de leurs agendas (à laquelle plus d'une vingtaine d'entre eux procédait déjà, sur leur site Internet ou sur les réseaux sociaux)³.

Quelques mois plus tard, dans son rapport « *pour un lobbying plus responsable et transparent* », M. Sylvain Waserman a proposé, à court terme, d'inciter les députés à rendre publique, sur la base du volontariat, toute réunion ou rencontre avec un représentant d'intérêts, ce qui supposerait de leur fournir un outil, idéalement relié à leur messagerie actuelle, qui leur permettrait de partager leur agenda avec leurs collaborateurs en circonscription et d'indiquer, pour chaque rendez-vous, s'il doit être rendu public ou non.

A moyen terme, M. Sylvain Waserman suggère de modifier le code de déontologie des députés, voire le Règlement de l'Assemblée nationale, pour rendre obligatoire la publication, en *open data*, par les députés désignés rapporteurs de projets ou propositions de loi, de la liste de l'ensemble des personnes et

¹ HATVP, *Rapport d'activités 2019*, p. 92.

² HATVP, *Rapport d'activités 2019*, p. 87.

³ *Le Monde*, 9 octobre 2019, « *Lobbying : pour des pratiques radicalement nouvelles et volontaristes en matière de transparence* ».

organisations consultées dans le cadre de leurs travaux – et pas seulement des auditions officiellement menées pour lesquelles une obligation de publicité existe déjà depuis 2013. M. Sylvain Waserman estime qu'une telle obligation de publication, qui prévaut depuis le 31 janvier 2019 au sein du Parlement européen, permettrait de mieux identifier l'empreinte normative des auditions « en *off* » auxquelles les rapporteurs d'un texte peuvent procéder.

La proposition de loi n° 2505 déposée en décembre 2019 par M. Matthieu Orphelin pousse plus loin cette exigence de transparence. Elle tend en effet à rendre obligatoire, à un rythme trimestriel, la publication de la liste des représentants d'intérêts rencontrés ; cette obligation concernerait non seulement les députés désignés rapporteurs de textes législatifs, mais aussi l'ensemble des députés, les sénateurs et les collaborateurs parlementaires des députés et sénateurs. L'exécution de cette obligation serait contrôlée et les éventuels manquements seraient assortis de sanctions, potentiellement alourdies pour les parlementaires désignés présidents de commission ou rapporteurs de textes législatifs. Au-delà de l'obligation de publier une liste des représentants d'intérêts rencontrés, la proposition de loi de M. Matthieu Orphelin ouvre la faculté aux parlementaires d'« *assortir cette publication de toute appréciation qu'ils estiment utile en matière de transparence de la vie publique, tel que le thème de la rencontre effectuée, ou son lien direct ou indirect avec un projet de loi ou une proposition de loi en préparation, ou avec d'autres activités du législateur* »¹.

Cette proposition de loi n° 2505 ne limite pas les exigences qu'elle formule au cercle des parlementaires et de leurs collaborateurs : elle les étend aux membres du Gouvernement et aux membres de leurs cabinets qui seraient également soumis à une obligation de publication trimestrielle de la liste des représentants d'intérêts rencontrés dont l'exécution serait contrôlée et le non-respect sanctionné².

Ce faisant, cette proposition de loi satisfait le vœu exprimé par *Transparency International* de publication des agendas non seulement des parlementaires, mais aussi des membres du Gouvernement, de leurs cabinets et des directeurs d'administration centrale, sur le modèle de ce qui se pratique à la Commission européenne où les commissaires, les membres de leur cabinet et les directeurs généraux sont tenus de déclarer leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts.

Cette ambition d'englober un périmètre large de personnes qui seraient assujetties à l'obligation de publication de leurs agendas est partagée par la HATVP qui, dans son rapport d'activités pour 2019, propose d'encourager, par étapes, la publicité en *open data* des rencontres avec les représentants d'intérêts pour l'ensemble des responsables publics au sens de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 – ce qui recouvre un public bien plus large que celui des membres du

¹ Article 1^{er} de la proposition de loi n° 2505.

² Article 2 de la proposition de loi n° 2505.

Gouvernement et du Parlement, de leurs collaborateurs et des directeurs d'administration centrale.

La HATVP estime en effet que *« connaître les communications initiées par les représentants d'intérêts constitue une avancée majeure, mais disposer des rencontres effectivement acceptées par les responsables publics constitue une étape supplémentaire et nécessaire pour apporter plus de transparence dans leurs relations avec les représentants d'intérêts. La publication des agendas répond également à un enjeu crucial de restitution de l'empreinte normative et de traçabilité de la décision publique. La régulation du lobbying ne peut en effet être efficace que si les obligations de transparence sont réciproques, c'est-à-dire si les responsables publics mettent à disposition, dans un format ouvert et homogène, les informations relatives à leurs relations avec les représentants d'intérêts »*¹.

Se cantonnant à la compétence que l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale lui reconnaît, à savoir celle de se prononcer sur les règles destinées à prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts auxquels font face les députés, la Déontologue ne se prononcera pas sur les propositions tendant à rendre obligatoire la publication de leurs agendas par des responsables publics autres que les députés.

Pour ce qui est de ces derniers, la Déontologue est très favorable à la proposition de M. Sylvain Waserman consistant à inciter les députés à rendre publique, sur la base du volontariat, toute réunion ou rencontre avec un représentant d'intérêts. S'agissant de celle qui tend à en faire une obligation pour les députés désignés rapporteurs de projets ou propositions de loi, la Déontologue s'interroge sur la réalité de la plus-value qu'elle recèle en termes d'identification de l'empreinte normative des représentants d'intérêts, compte tenu de l'obligation déjà faite depuis 2013 à ces députés de publier les auditions « officielles » auxquelles ils procèdent et du caractère, semble-t-il relativement marginal, des auditions « officieuses ».

La Déontologue estime que le développement, parmi les députés, d'une pratique tendant à publier volontairement toute réunion ou rencontre avec un représentant d'intérêts constituerait déjà un premier pas considérable qui rapprocherait l'Assemblée nationale des parlements étrangers les plus allants en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts.

En effet, un examen des pratiques d'un certain nombre de parlements étrangers (Etats-Unis, Canada, Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Irlande, Italie, Royaume-Uni) a fait ressortir que, parmi ces neuf parlements, seul le parlement danois incite – et donc ne contraint pas – ses membres à publier les contacts qu'ils ont eus avec les représentants d'intérêts.

¹ HATVP, *Rapport d'activités 2019*, p. 106.

- *Le « sourcing » des amendements*

Outre la question de la publication des agendas, la proposition de loi n° 2505 de M. Matthieu Orphelin aborde celle du « *sourcing* » des amendements en demandant l'élaboration d'un rapport visant à « *faire évoluer les règles de transparence concernant l'origine des propositions et amendements formulés par les membres du Parlement* »¹ (mais curieusement pas l'origine des projets et amendements formulés par le Gouvernement...). Il s'agirait plus précisément d'étudier « *les modalités d'une inscription, dans la motivation des propositions et amendements formulés par les députés et sénateurs, d'une indication de leur origine lorsque ces derniers sont issus ou inspirés de mesures leur ayant été adressées par des représentants d'intérêts* ».

Cette préoccupation rejoint celle de M. Sylvain Waserman qui, dans son rapport, propose d'inciter les députés et leurs groupes politiques à « *sourcer* » les amendements provenant de représentants d'intérêts, mais sur la base du volontariat – compte tenu des risques de non-conformité qu'une obligation de « *sourcing* » pourrait présenter, du point de vue de M. Waserman, au regard de l'article 44 de la Constitution qui garantit le droit d'amendement.

Pour *Transparency International*, il s'agirait là d'une « *bonne pratique* » qu'il conviendrait d'encourager. M. Sylvain Waserman y voit un moyen de mieux cerner les résultats obtenus par les représentants d'intérêts dans leur démarche de lobbying, et de combler ainsi les lacunes actuelles des déclarations d'activités des représentants d'intérêts qui, en l'état, ne permettent pas d'identifier clairement la décision publique ayant fait l'objet d'actions de représentation d'intérêts.

La Déontologue partage ce point de vue. Si elle est favorable au principe du « *sourcing* » des amendements, elle s'interroge toutefois sur le vecteur normatif approprié pour l'instaurer (loi organique ? loi ? Règlement de l'Assemblée nationale ? Code de déontologie des députés ?) ainsi que sur ses modalités.

Premièrement, elle exprime des réserves quant au caractère facultatif de ce « *sourcing* » qui lui semble présenter plus d'inconvénients que son éventuel caractère obligatoire. En effet, à ses yeux, une obligation de « *sourcer* » un amendement en indiquant, dans l'exposé sommaire de celui-ci, les personnes ou organisations qui l'ont inspiré ne restreint pas le droit d'amendement garanti par l'article 44 de la Constitution. Dès lors qu'une telle obligation concernerait l'exposé sommaire de l'amendement – et non son dispositif –, celle-ci ne lui semble pas porter atteinte au principe du droit d'amendement, mais seulement encadrer les modalités d'exercice de ce droit. Au demeurant, il n'est pas rare que les députés désignés rapporteurs de textes législatifs fassent mention, dans l'exposé sommaire des amendements qu'ils déposent et/ou dans leur rapport, des personnes ou organismes qui, le cas échéant à l'occasion de telle ou telle audition, leur ont suggéré un amendement qui est alors, le plus souvent, largement retravaillé avant son dépôt.

¹ Article 3 de la proposition de loi n° 2505.

Or, en pareil cas, il n'est pas allégué que le droit d'amendement des rapporteurs ait été entamé.

En revanche, il est vrai qu'une éventuelle obligation de « sourcer » un amendement a l'inconvénient de poser le problème de la sanction encourue en cas d'inexécution.

Pourtant, faire du « *sourcing* » des amendements une simple faculté présente autant, sinon plus, d'inconvénients. En effet, une telle solution risque de favoriser les situations où les députés n'indiqueront la source d'inspiration de leurs amendements que lorsque celle-ci apparaîtra « respectable », notamment d'un point de vue médiatique. Le « *sourcing* » des amendements pourrait ainsi devenir une pratique « à géométrie variable » en fonction du capital de respectabilité prêté – de manière plus ou moins justifiée – à tel ou tel acteur ou à telle ou telle catégorie d'acteurs. Cela contribuerait à forger une vision tronquée de l'empreinte normative des représentants d'intérêts et de leurs clients.

Lors des entretiens que la Déontologue a eus avec des représentants d'intérêts ou avec ceux de leurs associations, cet écueil d'un « *sourcing* » tronqué des amendements, limité à ce qui peut être publiquement assumé par les députés, a été signalé avec insistance. Et la Déontologue partage ces craintes face à un risque de dévoiement qui lui paraît plus préjudiciable que les inconvénients susceptibles de résulter d'une obligation de « *sourcing* ».

Mais même érigé en obligation, le « *sourcing* » des amendements – qui devrait concerner autant le Gouvernement que les membres du Parlement – n'est pas sans susciter d'autres difficultés.

En effet – et c'est là le deuxième foyer d'interrogations –, ce « *sourcing* », qu'il soit obligatoire ou facultatif, pose la délicate question de ce que l'on entend par « amendement repris/inspiré par un représentant d'intérêts ou par son client ». Si, en pratique, il arrive que des députés déposent des amendements strictement identiques à ceux qui leur sont suggérés par des représentants d'intérêts ou par leurs clients, il est tout aussi possible que des députés déposent des amendements qui auront été légèrement ou substantiellement modifiés par rapport à ceux qui leur auront été soumis par leur « source d'inspiration ». Dans cette dernière hypothèse, le député signataire de l'amendement peut-il – et même doit-il – indiquer cette source ? S'il l'indique, il s'expose à minimiser la part du travail parlementaire qui aura été investie pour infléchir, préciser ou améliorer le dispositif initialement proposé par sa « source d'inspiration ». Mais il s'expose aussi au risque de se voir reprocher par cette même source de lui prêter une proposition de modification législative que celle-ci n'assume plus dans la version légèrement ou substantiellement retravaillée par le député. Le « *sourcing* » des amendements ouvre ainsi la voie à des débats sans fin sur le degré d'identité – ou de différence – entre l'amendement « suggéré » et l'amendement « déposé ».

Enfin, le troisième sujet de réflexion suscité par ce « *sourcing* » a trait aux formes de sa mise en œuvre. Doit-il impérativement se traduire par la mention écrite de la « source d'inspiration » dans l'exposé sommaire de l'amendement ? Ou peut-il prendre la forme d'une mention orale à l'occasion de la présentation de l'amendement par son signataire en commission ou en séance publique (à supposer que l'amendement soit bien défendu et qu'il ne « tombe » pas) ? On pourrait en effet imaginer que le « *sourcing* » consiste, pour les députés, à indiquer seulement par oral leur « source d'inspiration », un peu sur le modèle de ce que l'article 80-1-1 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit lorsqu'un député estime devoir faire connaître un intérêt privé à l'occasion des débats parlementaires. Ce texte énonce en effet que le député concerné peut effectuer soit une déclaration écrite soit une déclaration orale de cet intérêt – dans quel cas, elle est mentionnée au compte-rendu et non-décomptée du temps de son intervention. On pourrait concevoir que ce dispositif soit adapté au cas où il s'agit, pour un député, de faire état de la « source d'inspiration » d'un amendement.

- *La déclaration orale d'intérêts des personnes auditionnées par les députés*

Au titre des autres évolutions de la réglementation en matière de conflits d'intérêts qui intéressent le Parlement, M. Sylvain Waserman a suggéré, dans son rapport, de modifier le Règlement de l'Assemblée nationale pour imposer que, dans le cadre des auditions formelles menées à l'Assemblée nationale sur des textes législatifs, les personnes auditionnées par les députés déclarent systématiquement leurs intérêts par oral, dans leurs propos liminaires, afin de porter à la connaissance de la Représentation nationale toute situation susceptible de receler un conflit d'intérêts au regard du sujet abordé.

Sur le principe, la Déontologue est favorable à une mesure qui permette d'éclairer la Représentation nationale sur les intérêts que les personnes qu'elle entend dans le cadre de l'examen de textes législatifs sont susceptibles de détenir en lien avec ces textes.

Toutefois, la Déontologue s'interroge sur l'opérationnalité des modalités proposées pour parvenir à cet objectif.

Tout d'abord, l'option pour une déclaration d'intérêts orale dans le cadre d'un propos liminaire en début d'audition pose une difficulté d'ordre pratique, mais non sans importance, compte tenu du nombre de personnes entendues et du temps qui leur est alloué pour s'exprimer. En effet, il n'est pas rare que les commissions procèdent à des auditions sous forme de tables rondes réunissant plusieurs personnes – parfois une dizaine ou plus – auxquelles peu de temps – en général cinq minutes – est accordé pour présenter leur exposé sur le fond. Qu'en sera-t-il si, dans des délais contraints dont le respect est déjà difficile à l'heure actuelle, on demande en plus à ces personnes de produire un recensement exhaustif de leurs intérêts ?

Ensuite, que l'on envisage cette hypothèse d'une table ronde réunissant de multiples intervenants ou celle d'une audition d'une seule personne ou d'un nombre limité de personnes, c'est avec la même acuité que se pose la question de savoir ce qu'il adviendrait si, par faute de temps alloué ou de toute bonne foi, une personne entendue omet de déclarer un ou plusieurs de ses intérêts en lien, plus ou moins direct, avec le texte discuté. Cette personne encourra-t-elle une sanction, alors même qu'on l'aura interrompue avant qu'elle ait pu faire état de tous ses intérêts ou qu'il ne lui sera pas venu à l'esprit d'indiquer tel ou tel intérêt qui est, par ailleurs, susceptible de lui apparaître au gré des échanges, ou postérieurement à ceux-ci, ou à l'occasion d'une modification ultérieure du texte discuté ?

Enfin, quelle sera cette sanction ? Sera-t-elle calquée sur celles encourues en cas de faux témoignage devant une commission d'enquête¹ ?

Toutes ces interrogations justifient, aux yeux de la Déontologue, que, si une déclaration orale d'intérêts devait être demandée aux personnes entendues par les députés dans le cadre de l'examen d'un texte de loi, celle-ci devrait demeurer une « bonne pratique ». Si elle devait être érigée en obligation assortie de sanctions, alors peut-être serait-il préférable que la déclaration d'intérêts soit non pas orale, mais écrite et fournie alors préalablement à la séance d'audition. Même s'il n'exclut pas des oublis en toute bonne foi, l'écrit permettrait au moins à la personne entendue de disposer du temps nécessaire à l'exposé, aussi complet que possible, de ses intérêts en lien avec le texte tel qu'il lui a été communiqué et indépendamment tant de son évolution que des questions qui pourraient lui être posées au stade de la discussion.

Au-delà des modifications qu'il est proposé d'apporter à la loi du 11 octobre 2013, au décret du 9 mai 2017 et au Règlement de l'Assemblée nationale, la Déontologue souhaite rappeler, avec insistance, l'intérêt qu'il y aurait à doter les acteurs publics « parlementaires » autres que les députés, à savoir les collaborateurs parlementaires et les agents fonctionnaires et contractuels des services, de codes de déontologie respectifs.

2. La création d'un code de déontologie des collaborateurs parlementaires et des personnels des services

Si M. Sylvain Waserman ne préconise pas, dans son rapport, l'édiction d'un code de déontologie des collaborateurs parlementaires, ce n'est pas le cas de *Transparency International* qui invite à la création d'un tel code, à l'instar de la Déontologue qui l'a déjà recommandée dans son précédent rapport et dont l'expérience, depuis le début de son mandat, a montré la nécessité, en particulier à

¹ *Le quatrième alinéa du III de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoit qu'« en cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les dispositions des articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal sont respectivement applicables ». L'article 434-13 de ce code énonce que « le témoignage mensonger fait sous serment devant toute juridiction ou devant un officier de police judiciaire agissant en exécution d'une commission rogatoire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende ».*

l'occasion de questions récurrentes relatives à la rémunération de collaborateurs parlementaires par des représentants d'intérêts.

Il y a bientôt trois ans que l'élaboration d'un code de déontologie des collaborateurs parlementaires a été proposée par le groupe de travail sur les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires, mis en place dans le cadre de l'initiative « *Pour une nouvelle Assemblée nationale – Les rendez-vous des réformes 2017-2022* ». Ce groupe de travail, présidé par M. Michel Larive, député de l'Ariège, et ayant pour rapporteure Mme Jacqueline Maquet, députée du Pas-de-Calais, avait en effet jugé utile que soit élaboré un « *document de référence qui synthétiserait les droits et obligations des collaborateurs* ».

Le 24 janvier 2018, le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté l'ensemble des propositions de ce groupe de travail et confié à la Déontologue la mission d'élaborer un code de déontologie des collaborateurs parlementaires. Le 23 mars 2018, une lettre du Président de l'Assemblée nationale a précisé cette mission et demandé que le projet de code de déontologie des collaborateurs parlementaires soit remis en juin pour que le Bureau puisse l'adopter en octobre de la même année.

A la connaissance de la Déontologue, ce rapport, remis au Président de l'Assemblée nationale le 19 juin 2018, n'a toujours pas fait l'objet d'une délibération du Bureau ni d'aucune diffusion.

Ce rapport préconisait d'inscrire, soit dans un code de déontologie des collaborateurs parlementaires, soit dans une charte annexée à leur contrat de travail, un certain nombre de principes déontologiques pouvant être regroupés en cinq ensembles.

- *Encadrement de la réception de dons ou d'invitations*

S'inspirant des principes que l'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale et l'article 7 du code de déontologie qui leur est applicable prévoient pour les députés, la Déontologue a proposé que les collaborateurs parlementaires respectent les règles suivantes :

- ne pas recevoir ou solliciter un avantage quelconque en échange d'une intervention dans le cadre des fonctions exercées auprès du député-employeur ;

- s'abstenir d'accepter un don ou autre avantage ou une invitation à un voyage ou à un événement sportif ou culturel donnant un motif raisonnable de penser que l'indépendance de jugement dans l'exercice des fonctions et l'intégrité, y compris du député-employeur, sont compromises ;

- déclarer au député-employeur tout don, avantage ou invitation reçu(e) dans le cadre des fonctions de collaborateur, conformément à l'obligation de loyauté résultant des clauses du contrat de travail, afin que, le cas échéant, le

député-employeur déclare au déontologue ceux d'une valeur estimée à 150 euros ou plus, comme pour ceux dont il est directement destinataire.

Ces préconisations ont été confortées par celles formulées par M. Sylvain Waserman en janvier 2020, et, pour la dernière d'entre elles, par la récente réforme du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts dont le paragraphe 12 énonce désormais que « *les représentants d'intérêts doivent informer systématiquement et par écrit les parlementaires de la valeur des invitations, des dons et autres avantages qui sont adressés à leurs collaborateurs dès lors que ceux-ci relèvent d'une obligation déclarative en application du code de déontologie des députés* ».

M. Sylvain Waserman a proposé d'introduire également ces règles non pas dans un code de déontologie, mais dans les « clauses-types » des contrats de travail des collaborateurs parlementaires, qui stipuleraient que ces derniers ne peuvent accepter d'invitations, dons ou autres avantages remis par un tiers sans avoir obtenu l'accord formel et explicite du député-employeur, dès lors que ces invitations, dons ou autres avantages relèvent des obligations déclaratives des députés en la matière.

Favorable au principe de telles règles, la Déontologue relève, comme elle avait pu le faire dans son rapport du 19 juin 2018 consacré à ce sujet, que le choix du vecteur normatif n'est pas anodin :

- soit les règles sont énoncées dans un code de déontologie arrêté par une décision du Bureau de l'Assemblée nationale – ce qui conférerait aux règles en question une valeur plus indicative que contraignante et, sauf clause contraire, empêcherait que leur violation ne puisse constituer un motif direct de rupture du contrat de travail d'un collaborateur parlementaire ;

- soit les règles figurent dans le contrat de travail ou ses annexes, voire dans un accord collectif conclu entre l'association de députés-employeurs et des organisations professionnelles de collaborateurs de députés, – ce qui ouvrirait la voie à une sanction par le député-employeur en cas de manquement à des règles déontologiques.

- *Rappel de l'obligation de discrétion professionnelle*

La Déontologue réitère la recommandation, faite dans son précédent rapport, de rappeler dans un code ou une charte de déontologie des collaborateurs parlementaires l'obligation de discrétion professionnelle qui est inscrite dans leur contrat de travail et en vertu de laquelle les informations obtenues à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions de collaborateur ne peuvent être utilisées à des fins personnelles pendant comme après l'exercice desdites fonctions.

- *Rappel du principe de non-substitution*

La Déontologue renouvelle également sa préconisation tendant à énoncer explicitement le principe (ancien) de « *non-substitution* », selon lequel un

collaborateur parlementaire ne peut se substituer au député qui l'emploie pour des actes liés au statut personnel du député ou à l'exercice de son mandat (par exemple, la participation à des réunions consacrées à des auditions, qui ne saurait être admise que si elle est demandée par le député-employeur et que si le collaborateur parlementaire indique clairement la fonction qu'il occupe).

- *Conditions d'utilisation des moyens mis à disposition par l'Assemblée nationale*

Comme dans son précédent rapport, la Déontologue juge utile qu'un code ou une charte de déontologie des collaborateurs parlementaires applique à ces derniers le principe de probité énoncé à l'article 5 du code de déontologie des députés. Cet article dispose en effet que « *les députés veillent à ce que les moyens et indemnités mis à leur disposition soient utilisés conformément à leur destination* » et qu'« *ils s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* ».

Du point de vue de la Déontologue, ce principe d'interdiction des locaux et moyens de l'Assemblée nationale pour la satisfaction d'intérêts privés s'impose non seulement aux députés mais aussi aux collaborateurs parlementaires ainsi qu'à toute catégorie de personnel amenée à travailler dans l'enceinte de l'institution. Cette interdiction vaut également pour l'usage de la permanence parlementaire ou du matériel mis à la disposition du collaborateur parlementaire par l'Assemblée nationale, à des fins personnelles, y compris pour servir les intérêts d'un collaborateur candidat à une élection politique.

Il serait donc judicieux qu'il soit clairement fixé dans un code de déontologie ou une charte déontologique qui pourrait également interdire aux collaborateurs parlementaires de se prévaloir de leur fonction auprès d'un député ou de leur accès à l'Assemblée nationale pour en tirer un quelconque bénéfice personnel.

- *Prévention des conflits d'intérêts en cas de cumul de l'emploi de collaborateur avec d'autres activités*

Le cumul de l'emploi de collaborateur parlementaire avec d'autres activités pouvant exposer le collaborateur à une situation de conflit d'intérêts, compte tenu de sa proximité avec le député-employeur et de l'influence qu'il est susceptible d'exercer sur les conditions d'exercice du mandat de ce dernier, la Déontologue avait recommandé, dans son précédent rapport, d'exiger dudit collaborateur qu'il évite tout conflit d'intérêts dans l'exercice de ses fonctions et que, si un tel conflit devait apparaître, il en informe immédiatement le député qui l'emploie.

On peut aussi concevoir que, lorsque le collaborateur l'estime nécessaire, il puisse effectuer, avec l'accord du député-employeur, une déclaration *ad hoc* consistant à mentionner aux personnes qu'il rencontre dans le cadre de ses fonctions, l'existence d'une autre activité exercée en parallèle – et ce afin de lui

éviter d’être soupçonné de partialité dans une intervention, tout en lui permettant de faire valoir une expérience susceptible d’éclairer utilement certains aspects du sujet en discussion.

La pertinence de cette proposition a été éprouvée en pratique car, tout au long de son mandat, la Déontologue a été saisie à une dizaine de reprises du cas de collaborateurs souhaitant cumuler leur emploi auprès d’un député avec des activités susceptibles de les exposer à un conflit d’intérêts, en particulier au sein d’organismes répondant à la définition légale du représentant d’intérêts.

Enfin, la Déontologue forme également le vœu que la proposition formulée dans son précédent rapport tendant à ce que soit élaboré un code de déontologie des personnels – fonctionnaires et contractuels – des services de l’Assemblée nationale. Durant son mandat, elle a en effet été saisie de huit consultations émanant de ces personnels, qui prouvent l’utilité d’un tel code.

II. L’APPROPRIATION DÉLICATE DES RÈGLES DANS LA PRATIQUE

Des situations très variées peuvent aboutir à un conflit d’intérêts ou être susceptibles d’en faire naître. C’est la raison pour laquelle le déontologue peut être consulté par les députés afin de déterminer avec eux s’ils se trouvent dans une telle situation. Il peut alors les alerter sur les risques encourus et leur suggérer, le cas échéant, des modalités de traitement d’une situation de conflit d’intérêts.

Le rôle d’alerte et de conseil du déontologue en matière de conflits d’intérêts pour les députés est consacré à l’article 80-3 du Règlement de l’Assemblée nationale. En outre, le déontologue peut être consulté par les collaborateurs parlementaires et les agents fonctionnaires ou contractuels des services en vertu de l’article 8 du code de déontologie des députés.

A. LE RÔLE DE CONSEIL ET D’ALERTE DES DÉPUTÉS

Entre le 1^{er} novembre 2018 et le 31 octobre 2020, la Déontologue a été saisie de 203 consultations par les députés.

1. Les interventions préventives : consultations en amont par des députés

Parmi les consultations adressées à la Déontologue, on peut distinguer les questions générales portant sur le cumul du mandat parlementaire avec une autre activité professionnelle, de questions plus spécifiques relatives à des situations particulières.

a. Incompatibilités et conflits d'intérêts

Les règles relatives aux incompatibilités professionnelles des parlementaires se sont sensiblement durcies depuis 2013 et l'ont encore été par loi organique du 15 septembre 2017 relative à la confiance dans la vie politique, qui a encadré plus strictement l'exercice de la fonction de conseil et interdit le lobbying. Si le cumul avec une fonction publique non élective est interdit à l'exclusion du cas spécifique des professeurs des universités, le libre exercice des activités privées demeure toutefois la règle pour les parlementaires. L'exercice du mandat de député peut actuellement être cumulé avec une autre activité, hormis les cas spécifiques d'incompatibilités prévus par les articles L.O. 146 à L.O. 150 du code électoral.

Durant la période concernée – novembre 2018 à novembre 2020 –, et en raison d'un accroissement du nombre de députés exerçant une activité professionnelle parallèlement à l'accomplissement de leur mandat¹, le nombre de consultations de la Déontologue est resté élevé – plus d'une soixantaine – sur les cumuls d'activités et les incompatibilités.

Bien que l'appréciation des situations d'incompatibilités relève de la compétence du Bureau, après instruction par la Délégation chargée de l'application du statut du député, la Déontologue est très fréquemment saisie de ces questions. Lorsque l'activité mentionnée relève clairement d'une incompatibilité définie par la loi (par exemple, membre du conseil d'administration d'un casino) ou peut en relever, la Déontologue le signale aux intéressés.

b. Les recommandations de la Déontologue en cas de cumul d'activités autorisés

Pour les activités ne relevant pas d'une incompatibilité, la Déontologue propose une analyse de la situation d'incompatibilités à laquelle est souvent jointe une mise en garde relative aux risques de conflits d'intérêts qui pourraient naître du cumul du mandat parlementaire avec une activité professionnelle.

Aussi la Déontologue recommande-t-elle aux députés de faire preuve de la plus grande transparence sur les fonctions exercées dans le cadre de l'ensemble de leurs travaux parlementaires, de veiller à ne pas favoriser, dans le cadre de l'exercice de leur mandat, les activités de l'organisme auquel ils souhaitent participer, et de ne pas utiliser les moyens de l'Assemblée nationale au profit de l'organisme au sein duquel ils exercent une fonction.

Lorsque la situation requiert une vigilance accrue, au regard notamment des risques évidents de conflits d'intérêts qui pourraient surgir – par exemple, si un député envisage de reprendre une activité salariée ou devenir membre du conseil

¹ Le groupe de travail sur le statut des députés et leurs moyens de travail indique, dans le rapport sur les propositions présentées lors de la 2^{ème} conférence des réformes de juin 2018, que 22 % des députés ont déclaré conserver au moins une activité professionnelle. 72 % des députés qui déclarent conserver au moins une activité professionnelle sont des primo députés.

d'administration d'une association liée à un grand groupe –, la Déontologue invite le député à appliquer les nouvelles dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale, entrées en vigueur en septembre 2019, relatives à la déclaration écrite ou orale d'intérêts, au déport et à l'abstention de solliciter ou d'accepter une fonction liée au travail parlementaire.

Dans ce contexte, la Déontologue invite le député à apprécier, au besoin en la consultant préalablement, si certaines dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi relatifs au secteur au sein duquel la fonction cumulée est exercée, seraient susceptibles de satisfaire directement ou indirectement les intérêts de l'organisme en faveur duquel député souhaite s'engager. Le cas échéant, en fonction de l'intensité du lien qui unit le texte en discussion et ces intérêts, la Déontologue invite à les déclarer à l'oral ou à l'écrit et, si le député l'estime nécessaire, à s'abstenir de participer aux travaux de l'Assemblée.

Dans ce dernier cas, la Déontologue rappelle la procédure à suivre : le député doit en informer le Bureau grâce à l'application « *Registre des déports* » accessible sur son bureau virtuel, en choisissant l'une des trois modalités qui lui sont proposées. Il aura ainsi la possibilité d'être absent à une réunion, ou d'être présent mais sans participer aux délibérations et aux votes, ou encore d'être présent et de participer aux délibérations en déclarant oralement ses intérêts, mais sans participer aux votes. Par ailleurs, elle lui rappelle que sa déclaration de déport est publiée sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

La Déontologue a été saisie de questions très diverses. Sur les soixante-six saisines recensées, neuf sont relatives à des présidences d'association. Si la présidence d'association n'est pas expressément mentionnée comme incompatible avec l'exercice du mandat parlementaire par le code électoral, il n'en demeure pas moins que selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹, les associations peuvent entrer dans le champ de l'article L.O. 146 du code électoral si elles interviennent dans un cadre concurrentiel au moyen de prestations qu'elles facturent et qu'elles remplissent un certain nombre de critères, tels que la perception de rémunérations pour les prestations effectuées ou l'assujettissement à la TVA et à l'impôt sur les sociétés.

Dès lors qu'elles répondent à ces critères, et qu'elles bénéficient « *de subventions ou, sous forme équivalente, d'avantages assurés par l'État ou par une collectivité publique* » au sens de l'article L.O. 146, leur présidence s'avère incompatible avec l'exercice du mandat parlementaire. Un raisonnement analogue est tenu dans le cas où le député souhaite rejoindre, en qualité de simple membre, le conseil d'administration d'une association. En effet, l'article L.O. 147 du code électoral « *interdit à tout député d'accepter, en cours de mandat, une fonction de membre du conseil d'administration ou de surveillance dans l'un des établissements, sociétés ou entreprises visés à l'article LO 146.* »

¹ Conseil constitutionnel, décisions n° 88-71 du 6 décembre 1988, n° 89-81 du 7 novembre 1989, n° 2006-20/21 I du 20 juillet 2006, n° 2006-22 I du 26 octobre 2006 et n° 2018-39 I du 29 juin 2018.

Neuf saisines de la Déontologue ont porté sur une reprise d'activité, dont quatre relatives à la profession d'avocat, strictement encadrée par l'article L.O. 146-1 du code électoral, lequel interdit notamment à tout député de « 1^o commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat » et de « 3^o fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes mentionnés aux 1^o à 7^o de l'article L.O. 146 », et par l'article L.O. 149 du même code, lequel prohibe l'exécution de certains actes. Deux députés ont également sollicité la Déontologue, afin de pouvoir reprendre leur activité médicale durant la crise sanitaire.

La Déontologue a reçu cinq demandes de députés qui souhaitaient exercer des activités d'enseignement. À cet égard, la Déontologue rappelle qu'aux termes de l'article L.O. 142 du code électoral, « l'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député », à l'exception des députés nommés professeurs d'université avant le début de leur mandat et des ministres des cultes. Néanmoins, l'enseignement en qualité de vacataire est permis, étant donné que dans la mesure où ils exercent une vacation, c'est-à-dire une activité temporaire, les enseignants vacataires ne sont pas soumis au statut de la fonction publique.

Enfin, étant donné que la période récente a été marquée par plusieurs échéances électorales, sept députés ont saisi la Déontologue de questions de cumul du mandat parlementaire avec un autre mandat électoral, principalement avec un mandat municipal – questions qui se rattachent au statut du député plus qu'à la déontologie.

c. La participation aux fonctions législatives et de contrôle

Des consultations ont été adressées à la Déontologue au titre de l'exercice par les députés de leurs fonctions législatives et de contrôle.

La Déontologue a ainsi été consultée dans le cadre de la procédure de consultation d'une commission permanente de l'Assemblée nationale pour une nomination par le Président de la République, en application de l'article 13 de la Constitution. Le député souhaitait savoir s'il pouvait participer à l'audition de la personne dont la nomination était envisagée, dans la mesure où il la connaissait en raison de son passé professionnel, tous deux ayant appartenu à un même cabinet ministériel.

Le député précisait toutefois qu'il n'avait plus aucun lien professionnel ou amical avec la personne dont la nomination était envisagée. La Déontologue a estimé, sur le fondement de ces éléments, que le député ne pouvait pas être accusé d'avoir un intérêt à la nomination de cette personne et d'attendre une contrepartie de sa part d'un vote en faveur de sa nomination. Elle n'a ainsi pas jugé nécessaire que le député s'abstienne de participer à son audition, ni même de prendre part au vote.

En revanche, il a paru nécessaire à la Déontologue que le député fasse une déclaration orale, pour indiquer qu'il avait été membre du même cabinet ministériel

que la personne auditionnée et qu'il n'avait conservé aucun lien d'intérêt, personnel ou professionnel, avec elle.

La Déontologue a également été interrogée par un député sur sa participation à l'audition d'un responsable administratif, compagnon de sa fille, dans le cadre d'une mission d'information. Elle a estimé qu'il était nécessaire que le député fasse une déclaration orale précisant ce lien personnel ou qu'il renonce à participer à l'audition ou y assiste sans prendre part à la discussion. Dans cette hypothèse, il s'agirait d'un « déport » qui devrait être enregistré dans l'application « *Registre des déports* » sans que le député soit obligé de préciser la nature du lien l'unissant à la personne auditionnée. En l'espèce, le député a fait le choix de ne pas participer à l'audition.

La participation au travail législatif a également soulevé quelques interrogations en amont de la part des députés.

Ces sollicitations nécessitent une analyse précise des textes concernés et des conséquences concrètes de leurs dispositions au regard de la situation du député et de son rôle dans le processus législatif. La plus grande attention portée au risque de conflits d'intérêts ne doit pas conduire les députés spécialistes d'une question en raison de leur pratique professionnelle à s'empêcher de participer aux débats législatifs sur cette question, au risque d'un appauvrissement général de la discussion. Il convient également de se méfier de l'instrumentalisation de la notion de conflits d'intérêts à des fins politiques. Pour autant, il importe que la transparence des débats soit assurée, que les intérêts en présence soient connus et qu'un éventuel conflit soit résolu.

La Déontologue a ainsi été amenée à conseiller une députée qui s'interrogeait sur sa participation aux débats sur la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dans la mesure où son mari exerçait des fonctions au sein d'une entreprise de l'énergie.

La Déontologue a été saisie par un député qui l'interrogeait en mars 2019 sur son éventuelle nomination comme responsable du projet de loi de programmation « *sur l'aide publique au développement* » pour son groupe, dans la mesure où il appartenait à l'organe dirigeant d'un établissement public intervenant dans ce domaine. Elle lui a indiqué que cette nomination le mettrait en position délicate au regard de la définition du conflit d'intérêts, qui repose autant sur la réalité que sur l'apparence de l'influence d'un intérêt sur l'exercice du mandat.

La Déontologue a également été interrogée par une députée à l'occasion de l'examen de la loi du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse à qui son groupe avait proposée d'être nommé porte-parole sur le texte. La députée avait été directrice générale d'une entreprise familiale dans le domaine de l'imprimerie et dans laquelle ses proches conservaient des intérêts. Après un échange avec la Déontologue, elle a finalement renoncé à devenir porte-parole pour son groupe.

La Déontologue a conseillé à ces deux députés, dans la mesure où ils souhaitent intervenir dans les débats, de faire preuve de la plus grande transparence possible en signalant leurs intérêts, à chaque fois que cela pourrait paraître nécessaire au regard de l'objet des articles et amendements en discussion et de l'intensité du lien existant entre eux. Elle leur a par ailleurs recommandé de s'abstenir le cas échéant de prendre part à la discussion et au vote de dispositions ayant un impact direct, dans le premier cas, sur l'intérêt de l'établissement public en question et, dans le second, sur l'activité de l'entreprise familiale, ou seulement de s'abstenir de les voter, en indiquant leurs intérêts.

La Déontologue a également été sollicitée par un député sur sa participation, en qualité de président d'une fédération d'entreprises à une audition, par le rapporteur d'un texte tendant à sécuriser l'actionnariat de sociétés dans le champ d'action de cette fédération. Le député indiquait qu'il avait prévu, de « *ne pas intervenir sur ce texte (ni amendement, ni prise de parole) ni en commission ni dans l'hémicycle* ». La Déontologue a alerté le député sur la question de l'éventuelle inscription de la Fédération sur le répertoire des représentants d'intérêts, tenu par la HATVP. S'agissant de son audition, en qualité de président de la fédération, après discussion, il a été convenu qu'il était préférable que le député se fasse représenter compte tenu de son choix de s'abstenir de participer aux travaux de l'Assemblée nationale sur ce texte.

d. La participation aux travaux de divers organismes

Comités, commissions, conseils ou groupes de travail : les organismes extérieurs à l'Assemblée nationale dans lesquels les députés peuvent être nommés sont nombreux.

Depuis le 1^{er} juillet 2018, en application de l'article 13 de la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, l'article L.O. 145 du code électoral précise qu'« *un député ne peut être désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation* ». Le même article prévoit par ailleurs depuis 2013 qu'il « *ne peut percevoir à ce titre aucune rémunération, gratification ou indemnité* ».

La loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination a réduit le nombre de ces organismes, mais il dépasse toujours les cent cinquante. Très diversifiés dans leurs statuts, ces « *commissions consultatives, conseils d'administration [d'établissements publics] ou autorités indépendantes extérieures au Parlement et dans lesquels siègent des députés et des sénateurs ès-qualités* »¹ exercent des compétences consultatives ou décisionnelles.

¹ Rapport n° 939 du 10 mai 2018 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, par M. Sylvain Waserman, sur la proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, p. 11.

En dehors des « *organismes extérieurs au Parlement* » (OEP)¹, les députés peuvent être nommés, en raison de leur expérience dans un domaine, dans des organismes *ad hoc* ne comprenant pas de parlementaires ès-qualités.

La nomination de députés dans des organismes extérieurs à l'Assemblée nationale, quels qu'ils soient, peut soulever la question d'un potentiel conflit d'intérêts. Le Président de l'Assemblée nationale Bernard Accoyer avait d'ailleurs confié au premier déontologue de l'Assemblée nationale, M. Jean Gicquel, la mission d'examiner cette situation².

La question du conflit d'intérêts peut se poser de deux manières : d'une part, la défense par le parlementaire de l'intérêt de l'organisme auquel il appartient dans ses travaux législatifs ou de contrôle (il ne faut pas en effet qu'il puisse être reproché au parlementaire de chercher à utiliser son mandat parlementaire pour favoriser cet organisme) ; et, d'autre part, l'appartenance d'un député à un organisme qui intervient dans un secteur avec lequel il peut avoir encore un intérêt professionnel.

Sur la période 2018-2020, la Déontologue a été consultée par quatorze députés qui s'interrogeaient sur le risque de conflit d'intérêts que pourrait faire naître leur nomination dans des OEP au regard de la poursuite de l'exercice de leur activité professionnelle ou des activités professionnelles exercées avant leur élection. Elle s'est assurée tout d'abord que ces activités figuraient dans la déclaration d'intérêts et d'activités des députés concernés et les a invités à faire état de façon très claire, dans l'exercice de leurs fonctions au sein de l'organisme extra-parlementaire, de leurs intérêts professionnels. La Déontologue a estimé que les situations n'étaient pas incompatibles avec le mandat de député lorsque les organismes en question étaient des associations à but non lucratif dont l'activité n'intervenait pas dans un cadre concurrentiel. Néanmoins, elle met toujours en garde les députés sur les potentiels conflits d'intérêts qui pourraient émaner de ce cumul de fonctions.

La Déontologue a en revanche formellement défendu l'utilisation de l'AFM pour soutenir un quelconque organisme. Elle avait été saisie à cet égard par une députée qui souhaitait devenir médiatrice d'une association et la soutenir financièrement grâce à l'AFM.

Par ailleurs, nombre des sollicitations des députés sur les deux dernières années renvoient aux règles relatives aux incompatibilités. Néanmoins et ainsi qu'énoncé précédemment dans ce rapport, en application de l'article L.O 151-2 du code électoral, l'appréciation de ces règles relève de la compétence du Bureau de l'Assemblée nationale. Toutefois, tout en recommandant aux députés de faire état

¹ Appelés également *organismes extra-parlementaires*.

² Enfin, la multiplication des organismes extra-parlementaires, avec la présence de députés au sein des conseils d'administration, peut parfois induire une confusion telle qu'il est difficile de savoir si le député intervient en tant que tel ou mandaté par l'organisme auquel il appartient », Bernard Accoyer, *Lettre de mission adressée le 24 juin 2011 à M. Jean Gicquel* ; cf. également Jean Gicquel, *Rapport annuel remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale, 2012, p. 18-21.*

de ce cumul au secrétariat de la Délégation chargée de l'application du statut du député, la Déontologue a pris le soin de conseiller les députés sur ces situations de cumul.

A titre d'exemple, la Déontologue a été consultée par une députée qui souhaitait savoir si le mandat de député était compatible avec la présidence d'une mission interministérielle. Conformément à l'article L.O. 142 du code électoral, « *l'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député* ». Cette incompatibilité répond au souci d'éviter que les parlementaires puissent se trouver dans un lien de dépendance avec le Gouvernement qu'ils ont pour mission de contrôler. Cependant, les fonctions dans des organismes qui n'ont qu'une mission consultative ne sont pas incompatibles avec le mandat de député. Dès lors, la Déontologue a estimé qu'il était impossible pour un député de présider une mission interministérielle dont les attributions ne se limitaient pas à une mission consultative et dont la présidence relevait d'une nomination par décret du Président de la République.

e. Les réunions, les colloques, les réceptions dans les appartements de Questeurs

- **Les réunions**

Au cours des années 2019 et 2020, la Déontologue a été saisie à trois reprises par des députés qui souhaitaient connaître les conditions d'organisation de réunions à l'Assemblée nationale. Elle a indiqué qu'il n'y avait pas d'obstacle de principe à l'organisation de telles rencontres, qui s'inscrivent naturellement dans le cadre de l'exercice du mandat parlementaire, mais a alerté les députés concernés sur les précautions à prendre, afin qu'ils ne puissent pas leur être reproché de promouvoir des intérêts privés. Elle a ainsi été conduite à émettre une réserve à l'égard d'un député ayant organisé une réunion dans une des salles de l'Assemblée nationale avec des élus de l'opposition durant la campagne municipale, ce même en l'absence de collations, d'avantages financiers ou en nature offerts aux personnes présentes. En revanche, elle a autorisé le parrainage par une députée d'un colloque tenu à l'Assemblée nationale dans la mesure où la députée ne recevait aucune contrepartie en échange dudit parrainage. Enfin, elle a explicité les règles logistiques afférentes à la tenue de réunions organisées par les députés. A ce titre, elle a autorisé la prise en charge par l'AFM des frais de transport d'un conférencier puisque la réunion organisée par le député attestait d'un lien direct avec l'activité parlementaire.

- **Les colloques**

Quatre députés souhaitant participer à l'organisation d'un colloque à l'Assemblée nationale ou en parrainer un ont sollicité la Déontologue.

Comme rappelé dans le rapport public annuel de la Déontologie de l'Assemblée nationale de janvier 2019, le Président Bernard Accoyer avait, en juin 2011, demandé à M. Jean Gicquel de se pencher sur la question des colloques organisés au sein de l'Assemblée nationale¹. Ce dernier avait ainsi défini dans son rapport un certain nombre de principes directeurs pour l'organisation de ces événements, qui ont été par la suite intégrés dans le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts. La Déontologie continue de s'appuyer sur ce code et sur le code de déontologie des députés pour éclairer les députés sur les obligations qui leur incombent en tant qu'organisateur de colloque, sans se prononcer sur l'opportunité des thèmes retenus.

Lors de l'organisation de colloques au sein de l'Assemblée nationale, les députés doivent veiller à ne pas se placer en situation de conflit d'intérêts. Ces derniers doivent donc toujours agir dans le sens et le respect des principes énoncés dans le code de déontologie des députés.

Plus précisément, les dispositions de l'article 5 du code de déontologie des députés prévoient que ces derniers « s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés ». En tant qu'organisateur les députés doivent s'assurer qu'aucun participant n'utilise le colloque pour valoriser ses intérêts commerciaux, en particulier si ces intervenants sont référencés au sein du répertoire des représentants d'intérêts tenu par la HATVP. Ces derniers doivent alors pleinement respecter le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts et, notamment, ne pas profiter de leur présence dans les locaux de l'Assemblée nationale pour promouvoir directement ou indirectement leurs intérêts privés, en particulier s'ils sont de nature commerciale.

En outre, la Déontologie a continué de rappeler que les députés doivent veiller au pluralisme du colloque. Ainsi, ils doivent s'assurer que le colloque ne fait pas dépendre le droit à la parole du montant de la contribution consentie par le participant et que, si une telle contribution financière est exigée, elle n'ait pas pour objet ou pour effet, au regard de son montant, d'écarter du colloque des acteurs concernés par la thématique. En ce sens, le paragraphe 13 du code de conduite précité dispose que « les prises de parole dans les colloques organisés au sein de l'Assemblée nationale par les représentants d'intérêts inscrits sur le registre, ou tout autre entité extérieures à l'Assemblée nationale, ne peuvent d'aucune façon dépendre d'une participation financière sous quelque forme que ce soit ».

La Déontologie a également précisé qu'au-delà de la pluralité des intervenants, il importe que, si un tel colloque doit aboutir à des décisions de politique publique, les députés qui auront été présents défendent exclusivement,

¹ Cf Jean Gicquel, *Rapport annuel remis au président et au bureau de l'assemblée nationale, 2012, p.14. La lettre de mission lui demandait d'analyser les questions d'ordre déontologique qui pouvaient soulever « le déroulement, au sein de l'Assemblée nationale, de colloques organisés par des entreprises privées faisant état du patronage d'un parlementaire ».*

dans l'exercice de leur mandat, des positions conformes au seul intérêt général et non les points de vue spécifiques des intervenants extérieurs.

Par ailleurs, la Déontologue a de nouveau explicité les règles qui régissent l'utilisation du logo de l'Assemblée nationale. Le dernier alinéa de l'article 31 bis de l'Instruction générale du Bureau, qui résulte de l'arrêté du 7 février 2018, dispose qu'« *afin de ne pas créer de confusion dans l'esprit du public, le logo de l'Assemblée nationale ne saurait être utilisé pour promouvoir des réunions, colloques ou manifestations militantes, organisés par un député dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, dans lesquels des personnalités extérieures à l'Assemblée seraient amenées à s'exprimer en qualité d'intervenants* ». Ainsi le logo de l'Assemblée nationale ne peut pas être utilisé pour l'organisation d'un colloque par des tiers.

Enfin, la Déontologue s'est prononcée sur les règles régissant les dépenses qui se rattachent à l'organisation d'un tel événement, notamment en matière de frais de transport. Le point 6.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 énonce que « *les frais de transport des invités* » sont éligibles au titre des frais de mandat des députés, dans le cadre des manifestations que les députés peuvent être amenés à organiser dans l'exercice de leur mandat. À ce titre, les frais de transport des intervenants au colloque organisé par un député à l'Assemblée nationale peuvent être pris en charge au moyen de l'avance mensuelle de frais de mandat, dès lors que, conformément au point A de l'article 1^{er} de l'arrêté précité, ils présentent un « *caractère raisonnable* ».

• Les conférences

La Déontologue a également été saisie par des députés sollicités pour participer à des conférences moyennant une rémunération.

Comme précisé dans son précédent rapport annuel, la Déontologue rappelle qu'il n'y a pas d'obstacle de principe à ce qu'un député participe à des conférences, au regard de fonctions publiques passées ou de son expérience professionnelle ou encore en qualité de parlementaire. C'est un moyen légitime de faire valoir un point de vue sur un sujet particulier et d'échanger avec des citoyens et des acteurs de la société civile. La Déontologue précise par ailleurs qu'un député peut être rémunéré à titre personnel pour sa participation à une conférence ou à un cycle de conférences.

Néanmoins, la possibilité de se faire rémunérer reste exclue lorsque le député y participe au titre de sa fonction de parlementaire.

Dans le cadre de conférences, outre la question de la rémunération, la Déontologue a également conseillé aux députés de veiller à ne pas se placer en situation de conflits d'intérêts. Ces derniers doivent dès lors toujours agir dans le sens de l'intérêt général et en toute indépendance conformément aux articles 1^{er} et 2 du code de déontologie. Le député participant à des conférences est en outre invité à actualiser sa déclaration d'intérêts et d'activités si cette activité revêt une certaine régularité.

- **L'organisation de réceptions à l'Hôtel de la Questure**

Les trois Questeurs peuvent mettre à la disposition des députés les salons de réception de leur appartement de fonction à l'Hôtel de la Questure pour l'organisation de réceptions liées à l'exercice de leur mandat parlementaire. La Déontologue a été consultée une quinzaine de fois sur la possibilité d'organiser des réceptions à l'Hôtel de la Questure.

Si l'utilisation de ces locaux doit se faire en conformité avec les principes du code de déontologie des députés et du code de conduite applicable aux représentants d'intérêt, elle est par ailleurs régie par un code de bonnes pratiques défini par le Collège des Questeurs¹.

Tout comme pour l'année 2018, la Déontologue a ainsi été amenée à rappeler quelques principes. De telles réceptions doivent être liées à l'exercice du mandat parlementaire, elles doivent être organisées par le député lui-même, lequel doit y être présent, elles ne doivent ni servir de prétexte pour promouvoir les intérêts de représentants d'intérêts et ni, en aucun cas, poursuivre des fins commerciales ou lucratives.

L'article L.O. 150 du code électoral dispose 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* ». En écho à cet article, l'article 5 du code de déontologie des députés énonce que les élus « *s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* ».

Plus précisément, le paragraphe 10 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts prohibe l'utilisation des locaux de l'Assemblée nationale, notamment les appartements dans Questeurs, « *pour des événements liés à la promotion d'intérêts* » et interdit strictement « *toute démarche publicitaire ou commerciale [...] aux représentants d'intérêts dans les locaux de l'Assemblée nationale* ».

Le député doit dès lors vérifier que les acteurs extérieurs intervenant lors de la réception ne sont pas inscrits au registre des représentants d'intérêts tenu par la HATVP. Si ceux-ci y sont inscrits, le député doit s'assurer qu'aucune démarche publicitaire ou commerciale n'est entreprise à l'occasion de la réception. Dans l'hypothèse où ces participants ne figurent pas sur le registre, il convient néanmoins, compte tenu de la réglementation applicable, de vérifier que, parmi les acteurs invités, aucun d'eux n'y est inscrit et de veiller à ce qu'aucune démarche publicitaire ou commerciale ne soit entreprise.

Conformément à l'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau, la Déontologue a également rappelé à diverses reprises qu'il était préférable de ne pas

¹ Code de bonnes pratiques pour l'organisation de réceptions dans les appartements des Questeurs à l'Hôtel de la Questure, 30 mai 2017, révisé le 3 juillet 2019.

apposer le logo des intervenants extérieurs associés à l'évènement à l'Hôtel de la Questure, afin d'éviter de faire une promotion directe de leurs intérêts au nom de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, la Déontologue a considéré de manière constante que la règle énoncée dans le code de bonnes pratiques pour l'organisation de réceptions dans les appartements des questeurs selon laquelle « *la facture du traiteur doit être adressée au député commanditaire, à charge pour lui d'en assurer le règlement* » exclut la possibilité de faire participer financièrement les invités ou le remboursement du député. Cette règle a en effet été édictée afin d'éviter que la réception soit organisée en réalité pour l'invité prêt à en payer le coût, et non pour le député.

Toutefois, les Questeurs ont décidé le 3 juillet 2019 de l'assouplir et de prévoir que « *dans le cas où le député commanditaire organise une réception au profit d'une association, d'une fondation ou d'un organisme à but non lucratif, le règlement de la facture peut être assuré, avec l'accord du Collège des Questeurs, par cette personne morale* ». La Déontologue n'a pas été consultée sur cette modification. Il lui aurait semblé préférable de poser comme condition que les organismes visés ne soient pas inscrits sur le registre des représentants d'intérêts car le caractère non lucratif ne suffit pas à l'exclure.

Enfin, la Déontologue souligne également que, conformément au point 6.2 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017, dans la mesure où les réceptions dans les appartements des Questeurs sont organisées dans le cadre du mandat du député organisateur de l'évènement, les frais peuvent être réglés en utilisant l'avance mensuelle de frais de mandat au titre des « *frais de réception* », à savoir les « *dépenses effectuées en vue des réceptions organisées dans le cadre du mandat* » comprenant les « *prestations de restauration* ».

f. Le soutien au développement local

L'ancrage local des députés les conduit régulièrement à s'intéresser à diverses initiatives d'ordre économique, culturel et social dans leur circonscriptions et ils peuvent, dans certains cas, chercher à les soutenir au moyen de la mise en place d'une fondation ou d'un fonds de dotation¹, par la création d'une association ou la présidence d'une association locale existante.

La Déontologue a ainsi été saisie d'une vingtaine de demandes relatives au soutien du développement économique local ou encore à la préservation du patrimoine, l'objectif avancé par les députés étant d'apporter leur contribution à la mise en place de projets d'intérêt général au niveau local.

La Déontologue a systématiquement été amenée à rappeler dans ses réponses que les frais de mandat n'ont pas vocation à restaurer la réserve

¹ Un fond de dotation est un organisme de mécénat destiné à réaliser une œuvre ou une mission d'intérêt général ou à aider un autre organisme à but non lucratif à accomplir une œuvre ou une mission d'intérêt général ; la dotation initiale pour créer un fonds de dotation est fixé à 15 000 euros minimum.

parlementaire qui a été supprimée par la loi du 15 septembre 2017. Cette réserve parlementaire, qui correspondait à des crédits inscrits par le Gouvernement en loi de finances initiale pour subventionner, sur proposition parlementaire, des projets locaux ou associatifs, a été supprimée à compter de l'année 2018. Il importe donc de ne pas utiliser l'AFM pour financer de tels projets au risque de faire apparaître ce soutien comme un moyen de reconstituer un dispositif désormais supprimé par la loi.

En outre, comme précisé dans le précédent rapport annuel, certaines initiatives, en fonction des formes qu'elles prennent, ont pu appeler l'attention de la Déontologue sur les éventuelles contreparties que les députés qui les prenaient ou les soutenaient pouvaient en attendre, en particulier sur le plan électoral. En ce sens, elle a pu évoquer dans ses réponses l'article L.106 du code électoral¹ qui sanctionne pénalement les auteurs de promesses ou d'avantages visant à influencer des électeurs en vue d'obtenir leur suffrage.

g. Les demandes d'avis concernant des actions de promotion ou de « sponsoring »

Les députés sont souvent sollicités par des entreprises ou associations pour faire la promotion de leurs activités ou produits. Ils interrogent alors régulièrement la Déontologue sur la possibilité d'apporter une réponse favorable à ces sollicitations.

Or la législation en vigueur s'avère particulièrement explicite à ce sujet. En effet, ainsi qu'il a été précédemment rappelé, l'article L.O. 150 du code électoral prohibe la publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale au moyen des nom et qualité des députés. L'article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale, reprenant les dispositions du code électoral, prévoit qu'*« il est interdit à tout député, sous les peines disciplinaires prévues aux articles 71 à 73, d'exciper ou de laisser user de sa qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales ou dans l'exercice des professions libérales ou autres et, d'une façon générale, d'user de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat »*.

La Déontologue, s'appuyant sur ces dispositions, a été amenée à mettre en garde une députée qui souhaitait participer à un rallye organisé par une association afin de collecter des fonds à destination des enfants. Ce type d'événement est souvent largement sponsorisé par des entreprises privées. Le risque était donc que l'image de la députée soit utilisée par ces sponsors. Sans lui interdire de participer à l'événement qui présentait un lien avec son mandat, la Déontologue a ainsi dû

¹ *Aux termes de cet article, « quiconque, par des dons ou libéralités en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages particuliers, faits en vue d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs aura obtenu ou tenté d'obtenir leur suffrage, soit directement, soit par l'entremise d'un tiers, quiconque, par les mêmes moyens, aura déterminé ou tenté de déterminer un ou plusieurs d'entre eux à s'abstenir, sera puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros. Seront punis des mêmes peines ceux qui auront agréé ou sollicité les mêmes dons, libéralités ou promesses »*.

alerter la députée en lui rappelant les dispositions du code électoral et en l’invitant à veiller à ne pas laisser figurer son nom et sa qualité sur des supports de promotion des entreprises sponsors qu’il s’agisse de vêtements, d’affiches, ou du véhicule qu’elle était amenée à conduire pour participer au rallye. La députée a quant à elle indiqué qu’elle s’était assurée que les sponsors de la manifestation n’utiliseraient pas son image à des fins publicitaires avant, pendant et après la manifestation.

A *contrario*, la Déontologue a exceptionnellement admis que pouvait être organisée et financée avec les frais de mandat la distribution de camemberts par un député à l’ensemble de ses collègues afin d’alerter sur l’appellation d’origine contrôlée du fromage en question. Si la Déontologue ne s’est pas opposée à une telle promotion de produits par un député, c’est parce que cette action visait uniquement à dénoncer, dans le cadre de l’examen par l’Assemblée nationale de la proposition de loi pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, sûre et durable, la modification envisagée du cahier des charges relatif au camembert d’appellation d’origine contrôlée. En outre et surtout, le député avait fait imprimer des étiquettes à son effigie afin de remplacer les étiquettes des producteurs et distributeurs de ce fromage.

Estimant ainsi que l’opération était en lien avec le mandat et qu’en retirant le nom des marques commercialisant le camembert, le député ne faisait pas de publicité pour une entreprise commerciale identifiée, la Déontologue a admis la légitimité de l’action et l’éligibilité de la dépense afférente qui revêtait, en outre, un caractère raisonnable tel que l’exige l’arrêté du Bureau n°12/XV.

Les situations données en exemple montrent que la Déontologue a été confrontée à des cas particuliers et complexes qui l’ont incitée à adapter ses réponses aux cas concrets qui lui étaient soumis, sans pour autant assouplir son interprétation des dispositions légales et réglementaires prohibant la publicité pour des entreprises privées. A un député souhaitant financer son bilan de mandat grâce à de la publicité, la Déontologue a ainsi formulé une réponse négative en rappelant que les dispositions du code électoral interdisaient une telle démarche.

h. Les consultations relatives aux représentants d’intérêts

Comme cela a été rappelé plus haut, l’article 4 *quinquies* de l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées, issu de la loi 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, a placé le respect des règles applicables aux représentants d’intérêts dans leurs relations avec les assemblées sous le contrôle de l’organe chargé de la déontologie de chaque chambre.

Cette mission du déontologue a été codifiée à l’article 80-5 du Règlement. Ainsi, la Déontologue a été saisie par des députés s’interrogeant sur certaines pratiques de représentants d’intérêts.

- **Demandes d'avis concernant les obligations des représentants d'intérêts**

Sans qu'un doute soit explicitement émis quant à la conduite d'un représentant d'intérêts, les députés saisissent parfois la Déontologue d'une simple demande d'avis sur les règles à respecter.

La Déontologue a ainsi été saisie par un député concernant l'utilisation du logo de l'Assemblée nationale sur le carton d'invitation à un colloque organisé en partenariat avec une entreprise inscrite sur le répertoire des représentants d'intérêts. Cette saisine a été l'occasion pour la Déontologue de rappeler que le paragraphe 7 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts dispose qu'il « *leur est interdit d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale et d'utiliser l'adjectif "parlementaire" pour qualifier des événements qu'ils organisent ou des structures qu'ils créent* ». En application de cette disposition, la Déontologue a donc invité le représentant d'intérêts, par l'intermédiaire du député, à retirer le logo.

Une demande d'avis a également été adressée par un député qui souhaitait s'assurer du respect des règles applicables par un représentant d'intérêts qui désirait entrer en contact avec ses collaborateurs par le biais d'une invitation à une formation. Indiquant que le code de conduite, applicable à l'époque, n'énonçait pas de règles relatives aux invitations adressées aux collaborateurs parlementaires, la Déontologue a toutefois rappelé l'interdiction de rémunération de collaborateurs par un représentants d'intérêts. En l'espèce, l'invitation envoyée dont le député avait fourni une copie mentionnait explicitement qu'aucune rémunération ne serait versée en contrepartie d'une participation à l'événement, permettant à la Déontologue d'observer que l'entité invitante n'avait pas manqué à ses obligations.

- **Signalements de représentants d'intérêts**

En application de l'article 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale, les députés peuvent signaler expressément un comportement d'un représentant d'intérêts qui leur semble contrevenir au code de conduite qui lui est applicable.

La Déontologue a ainsi été interrogée par une députée qui mettait en cause les pratiques d'un cabinet de conseil consistant à inviter des députés à des événements alors que le nom des financeurs, pour certains inscrits au répertoire des représentants d'intérêts, n'était pas clairement indiqué sur l'invitation, dont l'objet n'était d'ailleurs pas suffisamment explicite. La députée ne s'est aperçue qu'en se rendant à l'événement que celui-ci était organisé par des représentants d'intérêts. Cette saisine a été pour la Déontologue l'occasion de rappeler que si aucune méconnaissance manifeste n'était à constater, les représentants d'intérêts devaient respecter le paragraphe 11 du code de conduite, qui dispose que « *les représentants d'intérêts doivent faire figurer clairement les noms des entités finançant les manifestations ou les structures auxquelles participent les parlementaires ; ils doivent informer systématiquement et par écrit les parlementaires de la valeur des*

invitations, des dons et autres avantages qui leur sont adressés dès lors que ceux-ci relèvent d'une obligation déclarative en application du code de déontologie des députés, afin de permettre aux députés de pleinement s'y conformer ».

La Déontologue a également souhaité utiliser ce cas, qui se situait aux frontières de la réglementation applicable, pour faire œuvre de pédagogie auprès des représentants d'intérêt et cabinets de conseil travaillant pour leur compte. C'est pourquoi elle a directement contacté le cabinet de conseil expéditeur de l'invitation pour lui transmettre, outre un rappel des règles en vigueur, des recommandations quant à la transparence devant guider les échanges avec les députés destinataires. Dans son courrier, elle a notamment indiqué qu'il aurait été souhaitable de détailler l'objet de l'invitation, qui était en l'espèce une rencontre avec un groupe de travail dont la composition et les modalités de financement n'étaient pas indiquées. Elle a également regretté que le cabinet de conseil n'ait pas transmis plus d'informations en amont aux députés invités qui n'étaient donc pas en mesure d'apprécier la pertinence de leur participation. Enfin, elle a estimé que le coût de l'événement aurait dû être mentionné sur le carton d'invitation, celui-ci n'ayant été porté à la connaissance des invités que le jour même.

La Déontologue a par ailleurs été directement sollicitée pour avis par le Président de l'Assemblée nationale, M. Richard Ferrand, à propos de la réalisation d'un sondage auprès des députés par un institut travaillant en collaboration avec un cabinet de conseil inscrit au répertoire des représentants d'intérêts.

Ce cabinet était en effet commanditaire du sondage, dont les résultats devaient par ailleurs être diffusés par La Chaîne Parlementaire-Assemblée nationale (LCP-AN) qui n'était elle-même pas informée de la participation du cabinet. La réalisation du sondage avait conduit à l'envoi aux députés de plusieurs courriels dans lesquels n'apparaissait pas clairement le nom du représentant d'intérêts. Si le nom de l'entreprise avait été indiqué dès les premiers échanges, elle n'était pas immédiatement présentée comme un cabinet de conseil et les organismes pour lesquels elle travaillait ainsi que les intérêts qu'elle représentait n'étaient pas mentionnés. En outre, les courriels avaient été envoyés depuis une adresse électronique de l'institut de sondage ; ils ne comprenaient que le logo de celui-ci et des liens vers des pages Internet sur lesquelles n'apparaissait que ce même logo.

La Déontologue a alors estimé que ces divers éléments cumulés avaient pu contribuer à créer de la confusion dans l'esprit des députés qui ont pu raisonnablement croire que seul l'institut de sondage était à l'origine de l'enquête, sans mesurer le rôle de représentation d'intérêts joué par le cabinet de conseil. Aussi, a-t-elle considéré que le Président de l'Assemblée nationale pouvait mettre en œuvre le deuxième alinéa de l'article 80-5 du Règlement lui permettant d'« 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 ».

2. Les interventions *a posteriori* : consultations de députés et signalements

a. Consultations a posteriori de députés

La Déontologue a été saisie à trois reprises par des députés s'interrogeant *a posteriori* sur leur situation. Ces saisines ont été l'occasion de préciser son interprétation de la notion de conflit d'intérêts et d'explicitier les modalités d'application des règles relatives aux déclarations orales ou écrites et au déport.

• Le risque de conflit d'intérêts en raison de l'activité professionnelle du conjoint

La Déontologue a été consultée par un député à l'occasion de l'examen de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises. Alors qu'était en cours le processus de recrutement de son épouse à un poste de direction au sein d'une entreprise directement intéressée par un article du texte concomitamment en discussion, le député a participé à l'examen du texte en première lecture et a voté en faveur de son adoption dans son ensemble en lecture définitive.

Cette situation a fait naître des critiques de la part d'élus de partis politiques adverses, incitant le député à saisir et rencontrer la Déontologue. Lors de cette rencontre et par courriels ultérieurs, le député a détaillé le calendrier du processus de recrutement de son épouse. Il a ainsi expliqué que ce processus avait débuté quatre mois après l'examen en première lecture du projet de loi et que les procédures habituelles de sélection des candidatures comme de recrutement au sein de l'entreprise avaient été respectées. Il a précisé également qu'il n'avait à aucun moment interféré dans le recrutement de son épouse, lequel serait justifié par les seules qualifications et expériences professionnelles de celle-ci.

Le député a voté en faveur de l'adoption du texte deux jours après que la nomination de son épouse a été rendue publique. Toutefois, il n'était pas intervenu, ni en commission, ni en séance, sur l'article qui concernait spécifiquement l'entreprise que son épouse envisageait de rejoindre.

Au regard de ces éléments, la Déontologue a préalablement tenu à rappeler qu'il ne lui appartenait pas d'émettre un avis sur les potentiels conflits d'intérêts dans lesquels les conjoints des députés eux-mêmes pourraient se trouver placés, cette appréciation ne relevant pas de sa compétence.

Elle a également précisé qu'il lui appartenait seulement de déterminer si le député avait enfreint les dispositions du code de déontologie des députés et s'il s'était placé en situation de conflit d'intérêts. Or, une telle situation n'aurait été caractérisée en l'espèce que si le recrutement de l'épouse du député avait été conditionné, ou à tout le moins favorisé, par le vote de la loi et si ce vote avait été de nature à procurer un avantage certain au député ou à son épouse.

Elle a ensuite procédé à une analyse approfondie de la situation particulière et concrète du député afin d'évaluer si un conflit d'intérêts pouvait être caractérisé.

Elle a tout d'abord estimé, en prenant appui sur les éléments communiqués par le député concernant le parcours professionnel de son épouse et le processus de son recrutement, que la décision par laquelle l'entreprise a décidé de l'embaucher n'avait pas été conditionnée par l'adoption de la disposition relative au statut de l'entreprise et que la publicité donnée à ce recrutement postérieurement au vote de la loi était sans lien avec l'adoption de ce texte.

Elle a constaté, compte tenu des attributions qui seront confiées à l'épouse du député au sein de l'entreprise, qu'elle ne sera pas amenée à entrer en relation avec les parlementaires pour promouvoir les intérêts de l'entreprise.

Elle a ensuite considéré, au regard des informations dont elle disposait – au nombre desquelles figurait une copie du contrat de travail de l'épouse du député –, qu'il n'était pas certain que l'épouse du député tirât un quelconque bénéfice personnel et direct de l'adoption du projet de loi. Cette appréciation a été dictée par l'impossibilité, au moment où la Déontologue a émis son avis, de prévoir quelles seraient les conséquences exactes de la loi adoptée sur un éventuel intéressement des salariés de l'entreprise en question ou les avantages qui pourraient leur être accordés à l'avenir. En effet, la caractérisation d'un conflit d'intérêts ne saurait reposer sur une prédiction quant aux effets supposés d'une loi. En outre, rien ne permettait d'affirmer que l'épouse du député aurait bénéficié plus que n'importe quel autre salarié de l'entreprise des éventuelles conséquences avantageuses de l'adoption de la loi.

S'appuyant sur l'ensemble de ces éléments, il a semblé à la Déontologue que le recrutement de l'épouse du député était sans lien avec le vote de la loi et qu'il n'était pas certain qu'elle tire un bénéfice spécifique en raison de l'adoption de la loi. Dès lors, la Déontologue a estimé que le député ne s'était pas placé en situation de conflit d'intérêts en prenant part au vote de l'ensemble de la loi.

Néanmoins, l'incertitude quant aux intérêts financiers éventuels de l'épouse du député et le fait que ce dernier a voté le projet de loi en dernière lecture, alors que le recrutement de son épouse avait été décidé, ont conduit la Déontologue à nuancer sa réponse.

Elle a ainsi regretté que le député n'ait pas, au moment de l'adoption du texte en lecture définitive, fait preuve de plus de transparence quant à la situation professionnelle de son épouse qu'il connaissait pourtant. Il aurait en effet pu être pertinent d'avoir recours à la procédure de déclaration orale ou écrite d'intérêts, afin d'éviter, comme l'écrit la Déontologue dans son courrier adressé au député, « *toute suspicion* ».

De plus, elle a invité le député à s'abstenir à l'avenir de participer aux travaux de l'Assemblée nationale qui concerneraient directement l'entreprise dont son épouse est salariée, afin d'éviter toute situation de conflit d'intérêts. En effet, si

le député ne s'est pas placé en situation de conflit d'intérêts en votant la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, il n'en demeure pas moins qu'un tel conflit pourrait advenir dans le futur, notamment parce que la conjointe du député aura commencé à exercer ses nouvelles fonctions de direction au sein de la société.

- **Le risque de conflit d'intérêts en raison de l'activité professionnelle du député**

La Déontologue a également été consultée par un député lors de l'adoption de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Lors de l'examen en commission du projet de loi, le député a déposé des amendements relatifs aux établissements de débit de boissons, alors qu'il était lui-même ancien représentant syndical de la profession, propriétaire de deux établissements de débits de boissons en location-gérance et actionnaire d'une société civile immobilière exploitant un établissement de débit de boissons.

Cette situation a été mise en lumière par un journaliste et a ainsi fait naître des soupçons de conflit d'intérêts, incitant le député à solliciter l'avis de la Déontologue, notamment sur les précautions à prendre dans la perspective de l'examen du projet de loi en séance publique.

A l'appui de sa consultation, le député a détaillé sa situation professionnelle en expliquant ne plus avoir de lien avec la représentation syndicale et ne pas être intéressé aux résultats de l'activité commerciale de débits de boissons. Par ailleurs, il a précisé que les dispositions législatives en cause n'avaient pas d'incidence directe sur sa situation professionnelle, situation qu'il a indiqué être connue de tous, notamment des députés, et figurant dans sa déclaration publique d'intérêts et d'activités déposée auprès de la HATVP.

Au regard des éléments communiqués, la Déontologue a d'abord estimé que le député aurait pu faire preuve d'une plus grande transparence en commission en rappelant ses intérêts économiques. Elle a ensuite invité le député à avoir recours au système du déport tel que prévu à l'article 80-1-1 du Règlement. Le député, après avoir échangé avec la Déontologue, a décidé de ne pas voter l'article concernant les débits de boissons en séance publique et de ne pas déposer d'amendements, mais de participer à la discussion. La Déontologue lui a alors recommandé de préciser ses intérêts lors des débats.

Plusieurs éléments spécifiques à la situation du député ont pesé dans la réponse donnée par la Déontologue, démontrant l'application délicate de la notion de conflit d'intérêts. Ainsi, elle a estimé que le fait la situation du député soit connue de tous, la déclaration d'intérêts et d'activités du député publiée sur le site de la HATVP mentionnant les participations financières de celui-ci dans des établissements de débit de boissons, ne l'exemptait pas, pour autant, de toute

déclaration orale d'intérêts destinée à rappeler, à ses différents interlocuteurs, ses intérêts économiques en lien avec le texte en discussion.

Afin d'apporter une réponse adaptée à la situation du député, la Déontologue a surtout été amenée à évaluer le caractère direct du lien entre des intérêts que celui-ci possédait et la disposition législative concernée. Elle a estimé que le fait que les établissements dont le député était propriétaire ou actionnaire aient été en location-gérance, de sorte que le député n'était dès lors pas intéressé aux résultats de l'activité commerciale, affaiblissait l'intérêt matériel direct que le député aurait pu avoir à la modification de l'article relatif aux débits de boissons. Elle lui a donc suggéré de se déporter, en ne votant pas l'article, mais n'a pas émis d'objection à ce qu'il participe aux débats, sous réserve que ses intérêts soient rappelés.

La Déontologue a ainsi admis une mise en balance entre l'influence que pouvait avoir la modification ou l'adoption de l'article concernant les débits de boissons sur la situation personnelle du député et l'intérêt que pouvait présenter l'expérience professionnelle et syndicale de celui-ci pour les débats en séance, l'invitant à ne pas voter tout en le laissant participer à la discussion du texte, sous réserve à nouveau de transparence quant aux intérêts détenus.

- **Le risque de conflit d'intérêts en raison des participations financières détenues dans une entreprise par un député**

La Déontologue a plus récemment été saisie par un député à l'occasion de l'examen du projet de loi instituant un système universel de retraite. Le député avait été nommé co-rapporteur du projet de loi alors qu'il possédait un nombre conséquent d'actions dans une entreprise d'assurance proposant des produits d'épargne-retraite.

Cette situation, bien que déclarée à la HATVP, a fait l'objet de critiques de la part d'un groupe d'opposition. Le député a donc saisi la Déontologue pour avis quant à un éventuel conflit d'intérêts en raison de sa fonction de co-rapporteur et quant à la possibilité de participer aux débats et au vote du texte.

Lors d'échanges par courrier et à l'occasion d'un entretien, le député a précisé sa situation professionnelle au sein de l'entreprise d'assurance qui l'a amené à en obtenir des actions. Il a également indiqué qu'il n'exerçait plus aucune activité pour cette entreprise et qu'il n'entretenait pas de liens personnels avec ses membres dirigeants.

Encore une fois, la Déontologue s'est particulièrement penchée sur le caractère direct de l'influence du texte en discussion sur les intérêts personnels financiers du député. Pour déterminer l'existence de ce caractère, elle a été amenée à examiner le projet de loi en détail. Ainsi, elle a pu constater que le titre du projet pour lequel le député était rapporteur ne portait ni sur un système de retraite par capitalisation, ni sur les dispositifs d'épargne retraite mais que d'autres dispositions du texte, sur lesquelles le député ne rapportait pas, étaient susceptibles d'avoir un

effet potentiel sur le recours à de tels dispositifs. Elle a considéré qu'un article en particulier contenait des dispositions qui concernaient directement les dispositifs d'épargne-retraite. Ces diverses dispositions pouvaient avoir pour effet la valorisation de la capitalisation boursière des compagnies d'assurance.

Sur la base de ces éléments, la Déontologue a tout d'abord estimé que la fonction de co-rapporteur n'était pas incompatible avec les intérêts détenus par le député, dès lors que le titre pour lequel ce dernier avait été nommé rapporteur ne concernait pas directement les produits vendus par l'entreprise de laquelle il était actionnaire. Néanmoins, elle a regretté que le député n'ait pas déclaré ses intérêts au moment de sa nomination en tant que co-rapporteur et lors de l'examen du texte en commission. Elle a ensuite constaté, à la lecture des comptes rendus, que le député n'était pas intervenu lors de l'examen en commission des articles les plus susceptibles de favoriser l'activité de l'entreprise dont il était actionnaire et qu'il n'avait pas pris part au vote, de sorte qu'il ne pouvait pas lui être reproché de s'être placé en situation de conflit d'intérêts. Enfin, la Déontologue a rappelé que la question de la participation du député aux débats et au vote en séance publique devait être appréciée en fonction de l'intensité du lien existant entre chaque article examiné et les intérêts financiers détenus. Après discussion, le député a annoncé s'abstenir de voter certains articles qui pouvaient avoir un lien, plus ou moins direct, avec ses intérêts, ce dont la Déontologue a pris acte.

En conclusion, la Déontologue ne peut que regretter ces consultations *a posteriori* et le fait que les députés ne se saisissent pas en amont des outils qui sont à leur disposition pour leur éviter des mises en cause publiques. La confidentialité des réponses qu'elle apporte devrait en outre inciter les élus à la saisir au moindre doute, aussi minime soit-il, afin d'éviter toute mise en cause inutile.

La médiatisation des cas suspectés de conflit d'intérêts rend également plus délicat le travail de la Déontologue quant à la caractérisation d'une interférence entre un intérêt public et un intérêt privé paraissant influencer l'exercice du mandat. En effet, une éventuelle interférence entre des intérêts, dénoncée par un tiers, ne suffit pas à caractériser un conflit d'intérêts. Si cette interprétation de la notion de conflit d'intérêts a pu être considérée comme restrictive, elle n'en demeure pas moins essentielle pour préserver « *la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat des parlementaires* », qui est une exigence constitutionnelle¹, comme la richesse des débats au sein de la Représentation nationale.

A ce titre, la Déontologue rappelle que l'apparence d'influence des intérêts privés sur l'exercice du mandat – qui constitue un élément de la définition du conflit d'intérêts – renvoie à la situation dans laquelle le lien entre l'activité parlementaire du député et son intérêt privé est d'une telle intensité qu'il est évident que le député a cherché à utiliser sa fonction d' élu pour satisfaire ou favoriser cet intérêt.

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

La Déontologue regrette en outre, comme elle avait pu le faire dans son précédent rapport, que les députés ne se saisissent pas suffisamment des outils de prévention des conflits d'intérêts mis à leur disposition et intégrés dans le Règlement de l'Assemblée nationale, dont ils semblent parfois ne pas avoir connaissance. Outre la saisine du Déontologue de l'Assemblée nationale, la transparence fait partie de ces outils. Parfois mal perçue par les élus et considérée comme étant une forme d'auto-accusation, la déclaration *ad hoc* d'intérêts est, au contraire, de nature à éviter toute polémique inutile ou suspicion d'intérêts cachés. Un effort de pédagogie sur la notion de conflit d'intérêts comme sur les instruments qui permettent de les éviter est encore à faire afin que le questionnement déontologique devienne un réflexe pour chaque député.

b. Signalements par des tiers sur la question de la promotion d'intérêts privés

• Absence de méconnaissance des règles déontologiques relevant de la compétence du Déontologue

À l'automne 2019, une députée, a accepté de tester une voiture puis de faire état de ses commentaires, positifs comme négatifs, sur son confort et sa tenue de route pour un article dans un journal local.

Cette publication a fait l'objet de critiques sur les réseaux sociaux mettant en cause la députée. Face à ces accusations, cette dernière s'est adressée à la Déontologue.

À l'occasion d'un entretien, la députée a indiqué avoir été contactée par un journaliste pour un test automobile, sans connaître au préalable ni la marque, ni le type véhicule automobile qu'il lui serait demandé d'essayer. Elle a précisé n'avoir reçu aucune contrepartie, ni financière, ni matérielle, sous quelle que forme que ce soit, et dit avoir accepté de se plier à l'exercice parce qu'il lui semblait intéressant qu'il soit demandé à une femme de réaliser un test automobile et parce que l'article pouvait être l'occasion d'exprimer son avis sur la mobilité en ville. Elle a ajouté ne pas avoir relu l'article avant sa parution et ne pas avoir eu conscience que ses propos pourraient être utilisés pour faire la promotion du véhicule testé. Enfin, la déclaration d'intérêts et d'activités de la députée ne permet pas d'établir qu'elle aurait ou aurait eu des liens d'intérêts avec l'industrie automobile, ce que l'intéressée a confirmé lors de son entretien avec la Déontologue.

L'article 80-4 du Règlement de l'Assemblée nationale donne compétence au Déontologue pour se prononcer sur un manquement aux articles 80-1 à 80-5 dudit Règlement de l'Assemblée nationale et au code de déontologie des députés¹.

¹ L'article 80-4, alinéa 1^{er}, du Règlement 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

La Déontologue a donc examiné la situation de la députée au regard des obligations qui résultent de ces textes et en particulier de l'article 1^{er} du code de déontologie des députés selon lequel « *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* ».

À la suite de son entretien avec la députée, la Déontologue a jugé qu'aucun manquement au code de déontologie des députés ne pouvait être lui être reproché, dans la mesure où il ne lui semblait pas que celle-ci ait agi dans le but de satisfaire un intérêt privé ou d'obtenir un bénéfice financier ou matériel pour elle-même ou pour ses proches au sens de l'article 1^{er} dudit code. Aucune méconnaissance des articles 80-1 et 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale ne pouvaient non plus être reprochée à la députée.

L'entretien a toutefois été l'occasion pour la Déontologue d'appeler la députée à la vigilance. Elle lui a indiqué en effet que l'article L.O. 150 du code électoral « *interdit à tout député de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale* » et que l'article 79 du Règlement de l'Assemblée nationale « *interdit à tout député, sous les peines disciplinaires prévues aux articles 71 à 73 [rappel à l'ordre, rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, censure, censure avec exclusion temporaire], 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* ». Antérieurement, cet article avait été appliqué à trois députés, dont les actes avaient fait l'objet d'une saisine du Bureau à l'initiative de M. François de Rugy, alors Président de l'Assemblée nationale, et pour lesquels le Bureau avait prononcé un rappel à l'ordre simple.

Le déontologue n'est pas compétent pour apprécier d'éventuels manquements aux articles 79 du même Règlement et L.O. 150 du code électoral. En conséquence, la Déontologue a estimé qu'il appartenait au Président de l'Assemblée nationale, de saisir, s'il l'estimait nécessaire, le Bureau de la question de l'application de ces deux dernières dispositions à la situation de la députée.

- **Reconnaissance du manquement aux obligations déontologiques**

À l'automne 2019, un député, a publié sur son compte Twitter officiel, une photographie de lui à la buvette des parlementaires de l'Assemblée nationale, vantant les mérites d'une marque de sirop – dont le siège social est localisé dans sa circonscription.

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 ».

Cette publication a suscité des réactions critiques sur les réseaux sociaux en raison de la publicité potentiellement induite par la photographie et sa légende, réactions dont les médias se sont faits l'écho.

Ayant pris connaissance de plusieurs articles de presse, la Déontologue s'est entretenue avec le député : d'abord à l'occasion d'un appel téléphonique, à l'occasion duquel elle lui a recommandé de supprimer le tweet litigieux, ce qui n'a pas été fait, puis lors d'un rendez-vous physique, lors duquel le député a indiqué n'avoir aucun lien d'intérêts avec l'industrie de boissons, ce qui ressortait par ailleurs de sa déclaration d'intérêts et d'activités.

Le député ayant été contacté par un journaliste de France 3 TV, ce dernier a relaté leur entretien dans un article du 15 novembre. Dans cet entretien, le député a affirmé n'avoir reçu aucune contrepartie financière en échange de la promotion de la marque à l'Assemblée nationale. Par ailleurs, il a expliqué que la buvette de l'Assemblée nationale proposait déjà les sirops de cette marque mais ne disposait pas des pompes à sirops qui font l'objet de son tweet. Le député avait « *demandé à l'entreprise s'ils pouvaient [lui] en donner* », puis qu'il les avait prises dans « [s]a voiture » et qu'il était allé les « *remettre à la buvette* » de l'Assemblée, arguant du fait qu'il est un ambassadeur de sa circonscription et des entreprises qui y sont localisées.

Compétente s'agissant de manquements aux articles 80-1 à 80-5 du Règlement de l'Assemblée nationale et au code de déontologie des députés, la Déontologue a estimé, à la suite des échanges qu'elle a eus avec le député, que ce dernier n'avait pas agi dans le but de satisfaire un intérêt privé ou d'obtenir un bénéfice financier ou matériel pour lui-même ou pour ses proches, au sens de l'article 1^{er} du code de déontologie des députés.

Toutefois, elle a considéré que la photographie du député et la légende qui l'accompagnait constituaient un manquement caractérisé à l'article 5 du code précité, qui énonce que les députés « *s'abstiennent d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés* ». En effet, quand bien même l'intéressé n'aurait eu aucun lien d'intérêt personnel avec l'entreprise productrice de sirops, ni reçu aucune contrepartie financière en échange de son tweet, la photographie publiée avait été prise dans les locaux de l'Assemblée nationale, qui ne doivent pas être utilisés pour promouvoir des « *intérêts privés* », cette expression pouvant recouvrir les intérêts d'une entreprise privée.

Par ailleurs, le député a laissé figurer son tweet sur le réseau social Twitter, malgré les recommandations de la Déontologue, le contenu de ce tweet pouvant apparaître comme ayant un caractère promotionnel.

Si le député a reconnu avoir méconnu formellement l'article 5 du code de déontologie des députés, il a en revanche persisté dans son refus de retirer le tweet litigieux, estimant ne pas avoir à suivre les recommandations de la Déontologue pour faire cesser son manquement à cet article 5.

En application de l'article 80-4 du Règlement, qui énonce que « *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* », la Déontologue a saisi le Président de l'Assemblée nationale le 5 décembre 2019.

Ces dispositions plaçant le Président en situation de compétence liée, une fois qu'il est saisi par le déontologue du cas d'un député qui a commis un manquement et qui refuse de se conformer aux recommandations de celui-ci, le Président Richard Ferrand a saisi le Bureau qui était également exclusivement compétent pour constater un manquement à l'article 79 du Règlement – qui « *interdit à tout député, sous les peines disciplinaires prévues aux articles 71 à 73, d'exciper ou de laisser user de sa qualité dans des entreprises financières, industrielles ou commerciales ou dans l'exercice des professions libérales ou autres et, d'une façon générale, d'user de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat* » – et à l'article L.O. 150 du code électoral – qui « *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* ».

Le 15 janvier 2020, le Bureau a très étrangement « *considéré qu'en l'absence de conflit d'intérêts, il n'y avait pas lieu à statuer* ».

Le Bureau a ainsi refusé de statuer tout en statuant au fond, puisqu'il a estimé qu'il n'y avait pas de conflit d'intérêts et écarté pour ce motif la violation de l'article 5 du code de déontologie des députés, qui prohibe l'utilisation des locaux ou moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés.

L'incohérence de cette décision a été relevée par la doctrine.

Estimant que le Bureau avait « *pris une décision surprenante sinon incompréhensible au regard de la déontologie parlementaire* », le professeur Paul Cassia a écrit que « *la motivation retenue par le bureau ne convainc guère, car elle est hors sujet, "à côté de la plaque" : évidemment que le député (...) n'était pas en situation de conflit d'intérêts, car il ne retire sans doute aucun avantage personnel de la promotion des "sirops X" avec lesquels il n'a probablement pas de lien professionnel, économique ou financier. La déontologue avait constaté un manquement du député aux règles de probité posées par l'article 5 du Code de déontologie tel qu'applicable depuis le 9 octobre 2019, et le bureau ne se prononce pas sur ce point, alors pourtant qu'il est manifeste que ce député a en cette qualité assuré la promotion d'une entreprise privée* »¹.

De son côté, M. Baptiste Javary a expliqué que « *le Bureau s'est fondé sur une interprétation très souple du code qui apparaît contraire à l'esprit de la règle [...]. Sur la forme, en confirmant l'existence d'un manquement et en décidant*

¹ Voir le lien suivant : <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/180120/la-deontologie-perimee-du-bureau-de-l-assemblee-nationale>

de n'appliquer aucune sanction, le Bureau a effectivement statué sur la requête de la déontologue contrairement à ce qu'indique le compte-rendu. Sur le fond, la solution procède d'une interprétation prétorienne du code de déontologie. En effet, son article 5 sanctionne le fait d'utiliser les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés, que cette action soit intéressée ou non. Or, le Bureau semble faire de l'existence d'un conflit d'intérêts, et donc d'une contrepartie financière, une condition nécessaire à l'application d'une sanction disciplinaire ». Et l'auteur ajoute que « le Bureau aurait pu sanctionner le député d'un simple rappel à l'ordre pour avoir refusé de se conformer aux recommandations de la déontologue. Une telle démarche aurait au moins eu le mérite de lui apporter son soutien. À l'inverse, le message envoyé est clair : le Bureau reste l'unique pouvoir décisionnaire »¹.

La Déontologue ne peut que souscrire à ces propos. L'absence de conflit d'intérêts avéré en l'espèce était de nature à justifier que le député fasse l'objet d'un simple rappel à l'ordre, elle ne saurait motiver un prétendu non-lieu à statuer alors que le député lui-même avait reconnu avoir méconnu les dispositions de l'article 5 du code de déontologie. Au-delà de l'affaire, qui est de bien faible intérêt, le message envoyé par le Bureau aux députés par cette décision est que leur méconnaissance des dispositions du code de déontologie adopté par le Bureau, peut être sans conséquence. Le Bureau a ainsi manqué l'occasion de souligner son attachement aux règles qu'il fixe lui-même.

3. Les déclarations de cadeaux et de voyage

Les députés, sans être obligés d'avoir l'accord du déontologue pour accepter des cadeaux ou des invitations à un déplacement dans le cadre de leur mandat, doivent les déclarer à la Déontologue.

L'article 80-1-2 du Règlement de l'Assemblée nationale et l'article 7 du code de déontologie des députés précédemment cités énoncent des obligations déclaratives en matière de dons et de voyages à l'invitation de tiers. Ces déclarations sont adressées au déontologue et rendues publiques sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

a. Les dons

Les dons et avantages doivent être déclarés par les députés au déontologue de l'Assemblée nationale si leur valeur estimée est supérieure à 150 euros. La liste des cadeaux devant faire l'objet d'une déclaration a été précisée puisqu'aux côtés des dons et avantages s'ajoutent explicitement les invitations « à un événement sportif ou culturel ». Il a par ailleurs été spécifié que le don ou avantage reçu par le député doit l'avoir été « en lien avec [son] mandat », excluant explicitement les dons que pourrait recevoir le député à titre privé.

¹ B. Javary, « “ Affaire des sirops Monin ” : la souplesse déontologique du Bureau de l'Assemblée nationale », Jus politicum, 21 février 2020.

L'obligation pesant sur les députés étant simplement déclarative, le déontologue n'a pas à autoriser un député à accepter un cadeau ou à une invitation. Il lui appartient seulement de prendre acte de la déclaration qui lui est faite et, le cas échéant, lorsque les cadeaux émanent d'entreprises publiques ou privées, de mettre en garde le député, afin qu'il ne se trouve pas placé dans une situation de conflit d'intérêts, telle que définie à l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Jusqu'en 2019, ces déclarations étaient adressées à la Déontologue mais ne donnaient pas lieu à publication. Depuis la réforme du Règlement et, plus précisément, depuis la réunion du Bureau de l'Assemblée nationale du 9 octobre 2019 qui a mis en œuvre certaines modifications du Règlement, les déclarations donnent lieu à une publication sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Entre le 10 octobre 2019 et le 13 octobre 2020, les députés devaient déclarer à la Déontologue les dons reçus par mail ou par courrier, à charge ensuite à la Déontologue de publier ces informations sur le site de l'Assemblée.

Depuis le 14 octobre 2020, une application informatique dédiée est accessible aux députés et leur permet de renseigner les informations requises. Le déontologue valide et publie les déclarations, sauf erreur manifeste dans les informations renseignées par les députés.

La pratique des déclarations par les députés a évolué positivement après une mise en œuvre timide et progressive. Alors qu'elle était Déontologue, Mme Noëlle Lenoir avait regretté dans son rapport public le faible nombre de déclarations de dons et avantages, qui s'était élevé, lors de la première période de mise en œuvre de cette règle, à seulement 12 déclarations, dont 5 émanant du même député. Son successeur, M. Ferdinand Mélin-Soucramanien a, pour sa part, relevé que du 16 avril 2014 au 1^{er} juin 2015, 19 déclarations avaient été reçues, dont 8 du même député. Sur la période allant du 1^{er} juin 2015 au 1^{er} novembre 2016, 19 déclarations lui ont également été transmises. Ce faible volume de déclarations témoignait d'une méconnaissance d'un dispositif que les députés ont mis du temps à s'approprier.

Entre le 21 juin 2017 et le 31 octobre 2020, la Déontologue a reçu 181 déclarations de dons et invitations. A noter que la Déontologue a reçu plus de déclarations qu'elle n'en a publiées entre le 1^{er} novembre 2019 et le 31 octobre 2020. L'écart s'explique principalement par le fait qu'elle reçoit des déclarations portant sur des cadeaux dont la valeur est inférieure à 150 € que les députés ne souhaitent pas voir publier.

On constate une nette baisse des déclarations pour la période s'étendant du 1^{er} novembre 2019 au 31 octobre 2020 par rapport aux deux années précédentes. La première explication à cette baisse trouve son origine dans la crise sanitaire qui a limité les événements sportifs et culturels susceptibles d'être offerts aux députés, mais aussi les déplacements physiques des députés, en France comme à l'étranger, et donc les interactions avec des tiers susceptibles de leur remettre des cadeaux ou des invitations. La deuxième explication, qui n'est qu'une hypothèse, pourrait tenir

à l'obligation de publication des dons supérieurs à 150 € qui a pu peut-être conduire des députés à refuser des dons, cadeaux ou invitations.

Les députés peuvent en effet refuser les cadeaux qui leur sont faits et la Déontologue le leur rappelle parfois. Toutefois, les circonstances ne s'y prêtent pas toujours. Les cadeaux de représentants d'États étrangers correspondent à un geste de courtoisie usuel dans les relations diplomatiques auquel il est difficile de se soustraire. Quant aux cadeaux d'entreprises, leur refus peut s'avérer ambigu dans certains contextes.

La réforme du Règlement adoptée le 4 juin 2019 a donné une base juridique à la pratique de la consignation. Il est en effet arrivé que certains députés souhaitent se défaire de cadeaux de grande valeur reçus dans le cadre de relations diplomatiques plutôt que de les refuser. Sous la législature précédente, ils les ont remis volontairement aux déontologues successifs bien qu'aucune règle ne prévoie une telle remise. Dans de tels cas, le déontologue a consigné ces cadeaux dans un coffre-fort et remis au député un récépissé. Certains députés ont souhaité que ces cadeaux soient mis en vente aux enchères et que le produit de la vente soit affecté à des associations qu'ils avaient désignées.

Le code de déontologie des députés a donc été amendé en ce sens lors de la réunion du Bureau du 9 octobre 2019 pour que les dons consignés puissent faire l'objet d'une vente aux enchères, si leur valeur le permet. Le député qui souhaite qu'une vente soit organisée par les services devra céder officiellement le don concerné à l'Assemblée nationale, la consignation ne valant pas juridiquement don. Le produit de la vente pourrait alors être affecté par l'Assemblée nationale à l'un des organismes mentionnés à l'article 200 du code général des impôts relatif aux dons réalisés par des particuliers et ouvrant droit à une réduction d'impôts. Le b du 1 de cet article mentionne les dons au profit « *d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises* ».

La Déontologue a consigné deux cadeaux émanant de députés, d'une valeur inconnue pour l'un et estimée entre 250 et 500 euros pour l'autre. Aucune procédure de vente aux enchères n'a encore été engagée.

b. Les déclarations de voyages à l'invitation de tiers

La décision du Bureau du 27 janvier 2016 a précisé que la déclaration doit être « *effectuée préalablement au voyage* » et « *être accompagnée d'éléments précisant le programme du voyage et ses modalités de financement* », renforçant l'effectivité du dispositif prévu auparavant. Ces principes ont été inscrits dans le Règlement de l'Assemblée nationale le 4 juin 2019.

Comme pour les dons, le déontologue n'a aucune autorisation à donner en la matière. Elle peut toutefois être amenée à mettre en garde les députés contre de potentiels risques de conflits d'intérêts ou d'instrumentalisation dont ils pourraient faire l'objet s'agissant de certaines destinations sensibles. Elle leur rappelle également l'obligation de déclarer les dons d'une valeur supérieure à 150 euros qu'ils pourraient recevoir dans le cadre de ce déplacement.

Mme Noëlle Lenoir a indiqué dans son rapport public avoir reçu, d'octobre 2012 à octobre 2013, 59 déclarations de voyages, émanant de 44 députés. Il ressort des rapports publics de M. Ferdinand Mélin-Soucramanien que 104 déclarations ont été effectuées de novembre 2013 à novembre 2016.

Depuis le début de la XV^e législature, 659 déclarations ont été adressées à la Déontologue émanant de 264 députés. L'augmentation du nombre de déclarations de voyages sur cette législature par rapport aux précédentes, à l'instar de celle des déclarations de dons, doit être perçue de manière positive comme traduisant une meilleure appropriation par les députés de leurs obligations déontologiques.

Si certains parlementaires ou journalistes ont saisi la Déontologue de cas de députés qui auraient vraisemblablement manqué à leur obligation déclarative, il arrive également que le programme qui est joint au courrier du député déclarant mentionne d'autres députés qui auraient pu omettre de procéder à cette obligation. Le cas s'est ainsi présenté lors de la déclaration par un député d'un déplacement, sur invitation d'une ambassade, pour lequel trois députés n'avaient pas procédé à cette obligation et dont les noms figuraient dans le programme transmis par le député diligent. À la suite d'un courrier de la Déontologue, les députés concernés ont rapidement remédié à ce manquement.

De la même manière que dans son précédent rapport, la Déontologue tient à rappeler que ne nécessitent pas de déclaration, outre les invitations à titre purement privé, les voyages financés ou organisés par l'Assemblée nationale, tels que :

– les déplacements des membres des groupes d'amitié, qui s'inscrivent dans le cadre des missions autorisées par le Bureau ;

– les déplacements des membres des assemblées parlementaires internationales à l'invitation de ces assemblées ou des membres des grandes commissions bilatérales (par exemple pour la commission France – Chine) ;

– les déplacements effectués dans le cadre des travaux des commissions, missions d'information, etc. ;

– les déplacements des membres de la Délégation aux droits des femmes, à l'invitation du forum parlementaire européen sur la population et le développement (EPF) ou de députés à l'invitation de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF).

Ces précisions sont d'autant plus importantes que les députés sont dorénavant tenus de déclarer eux-mêmes les invitations à des voyages qu'ils reçoivent par l'intermédiaire d'une application informatique dédiée. La Déontologue opère toutefois une vérification avant validation et publication sur le site Internet de l'Assemblée nationale et peut repérer les déclarations manifestement erronées. Avec le nouveau système de déclaration individualisé, chaque député doit déclarer les déplacements auxquels il participe si ces derniers sont financés par un tiers. Si, jusqu'à la mise en service de l'application, la Déontologue a pu tolérer qu'un député effectue la déclaration pour plusieurs députés, cette possibilité n'est matériellement plus envisageable aujourd'hui.

Enfin, comme dans son dernier rapport annuel, la Déontologue recommande la plus grande vigilance à l'égard de certains organismes invitants qui entretiennent le doute sur l'origine de leur invitation en laissant penser aux députés qu'elle se fait dans le cadre du groupe d'amitié auquel ils appartiennent ou avec son aval, voire avec l'aval de la Déontologue qui aurait été préalablement informée. Elle rappelle à cet égard que les courriers par lesquels elle prend acte de ce qu'un député s'est conformé à l'obligation déclarative prévue à l'article 7 du code de déontologie ne peut en aucun cas constituer une validation du voyage déclaré, ni une caution pour les voyages futurs organisés par le même organisme invitant. Il ne saurait en être ainsi dans la mesure où les déclarations de voyage doivent être effectuées pour chaque voyage et par chaque député qui y participe.

B. LES SAISINES DES COLLABORATEURS ET FONCTIONNAIRES

1. Les consultations des collaborateurs parlementaires

Compétente pour éclairer les collaborateurs parlementaires sur les questions d'ordre déontologique qu'ils pourraient se poser, la Déontologue a été régulièrement saisie d'interrogations relatives aux cumuls d'emplois. Ainsi, une vingtaine de questions de collaborateurs ont été adressées à la Déontologue, et tout autant de demandes ont été formulées par des députés soucieux de ne pas commettre d'impair au moment d'un recrutement.

Parmi les demandes reçues, les plus fréquentes ont porté sur le cumul d'emploi de collaborateur avec le statut d'autoentrepreneur, l'emploi auprès d'autres élus ou encore l'exercice d'un mandat électoral ou de responsabilités auprès d'une formation politique.

Comme le mentionnait la Déontologue dans son précédent rapport annuel, la législation en vigueur ne fixe pas d'activité incompatible avec celle de collaborateur parlementaire, la seule exception étant l'interdiction de rémunération par un représentant d'intérêts. Néanmoins, le cumul d'emplois reste encadré par le droit commun du travail, dont le respect incombe pleinement aux députés-employeurs, ainsi que le rappelle la Déontologue à l'occasion de chaque saisine.

Si le droit applicable ne définit donc pas d'incompatibilité, la Déontologue considère que la position particulière des collaborateurs parlementaires justifie des précautions en matière de cumul d'emplois. Le dernier rapport annuel énonçait ainsi que l'objectif des recommandations de la Déontologue n'est évidemment pas d'encadrer l'activité du collaborateur, lié au député qui l'emploie par un contrat de travail de droit privé, mais de prévenir les situations de conflit d'intérêts susceptibles d'affecter indirectement les conditions d'exercice de son mandat par le député-employeur.

Si les principes de transparence, de confiance, de séparation des activités ou encore de non-utilisation des moyens de l'Assemblée nationale à des fins privées ont systématiquement été rappelés dans les réponses de la Déontologue, certaines situations nouvelles ont amené cette dernière à préciser, voire raffermir, ses mises en garde pour assurer une prévention des situations de conflits d'intérêts.

La Déontologue a notamment tenu, face au doute quant à l'interprétation des dispositions législatives relatives aux représentants d'intérêts¹, à accentuer ses recommandations de vigilance dans les cas où un collaborateur risquait d'être rémunéré par un lobby.

Deux situations particulièrement intéressantes au regard de la législation relative aux représentants d'intérêts se sont présentées à la Déontologue.

La première est celle d'une députée ayant saisi la Déontologue pour avis concernant le recrutement d'une collaboratrice travaillant parallèlement comme chargée de mission pour une chambre de commerce et d'industrie (CCI). La difficulté tenait à ce que la CCI en question n'était pas inscrite au répertoire des représentants d'intérêts, alors que d'autres établissements du même type l'étaient. En outre, la députée a informé la Déontologue du fait que la candidate au poste de collaboratrice n'exerçait directement aucune activité de représentation d'intérêts.

Devant cette situation délicate qui n'était pas un cas avéré de rémunération par un lobby, la Déontologue ne pouvait que recommander à la députée d'être particulièrement vigilante en s'assurant que sa collaboratrice ne serait en aucun cas amenée à exercer une fonction de représentation d'intérêts. La députée s'est ultérieurement engagée à faire signer à sa collaboratrice une attestation selon laquelle elle s'engageait à n'exercer aucune activité de représentant d'intérêts.

La seconde situation permet de mettre en lumière les difficultés relatives au recrutement de collaborateurs bénévoles, la notion de bénévolat n'étant pas définie par le code du travail et ne répondant pas aux mêmes réglementations que celles applicables aux salariés. En effet, la Déontologue a été saisie par une collaboratrice salariée souhaitant devenir bénévole en raison de l'acceptation d'un poste de chargée de mission auprès d'une entreprise inscrite au répertoire des représentants d'intérêts. La Déontologue a admis le cumul d'emplois, sous réserve des

¹ Sur cette question, cf. supra.

préconisations habituelles, en raisons des circonstances particulières dans lesquelles se trouvait la collaboratrice, qui ne devait devenir bénévole de manière temporaire auprès de son député-employeur que pour la réalisation d'une mission bien identifiée dont l'objet était dépourvu de tout lien avec les fonctions qu'elle devait exercer au sein de l'entreprise, laquelle n'avait pas pour activité principale la représentation d'intérêts. La Déontologue estime *a contrario* qu'une telle situation de cumul n'aurait pas été admise si la collaboratrice bénévole avait rempli de façon permanente les fonctions habituelles d'un collaborateur parlementaire.

La Déontologue invite également les collaborateurs à faire preuve d'une vigilance accrue dans les cas où leur second emploi les amène ou risque de les amener à être en contact avec des élus ou le secteur public. Il s'agit en particulier des métiers liés au conseil, à la communication ou à la formation. A titre d'exemple, la Déontologue a souhaité appuyer sa recommandation relative à l'interdiction d'utiliser la qualité de collaborateur parlementaire dans le cadre d'une autre activité pour un collaborateur fondateur d'une association de conseil à destination des acteurs publics ayant vocation à devenir une entreprise privée et risquant d'être qualifiée de représentant d'intérêts, ou encore pour un collaborateur créant une société ayant pour objet de faciliter la communication et la discussion entre les citoyens et les élus.

La Déontologue a également été confrontée à la situation inédite d'une collaboratrice conseillère auprès de la représentation diplomatique d'un gouvernement étranger en France. Si le député-employeur a précisé que cette collaboratrice ne devait traiter aucun dossier législatif et avait vu son temps de travail réduit au minimum, la Déontologue a accentué ses recommandations habituelles en précisant que la collaboratrice se devait impérativement d'éviter de traiter des dossiers ayant un lien direct avec son activité au sein de la représentation diplomatique et de veiller à strictement séparer ses deux activités.

Si les recommandations de la Déontologue n'ont que peu évolué depuis la publication de son précédent rapport annuel, les exemples développés ci-dessus montrent la nécessité impérieuse d'adapter l'intensité des réponses apportées à chaque cas particulier.

En outre, la Déontologue se félicite du nombre important de sollicitations de la part des députés-employeurs et de leurs collaborateurs qui, malgré l'absence de dispositions législatives en la matière, demeurent soucieux de prévenir d'éventuelles situations de conflits d'intérêts.

2. Les consultations des fonctionnaires

Depuis novembre 2018, la Déontologue a été saisie d'une question relative aux conflits d'intérêts pouvant toucher les fonctionnaires de l'Assemblée nationale. Plus spécifiquement, un directeur des services a souhaité recueillir l'avis de la Déontologue quant à la situation d'un administrateur invité à réaliser un voyage d'étude pouvant représenter une plus-value pour son travail. Ce voyage, n'étant pas

indispensable pour les travaux en cours, devait en outre être financé majoritairement par l'Etat étranger de destination.

Rarement saisie du cas des fonctionnaires parlementaires et à défaut de code de déontologie régissant leur conduite, la Déontologue peut s'appuyer sur les principes fixés par leur statut et s'inspirer des règles existantes dans la fonction publique d'Etat et de ses propres précédents relatifs aux élus et aux collaborateurs parlementaires.

Le I de l'article 25 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « *le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver. Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions* ».

Sans avoir été transposée dans le statut des fonctionnaires de l'Assemblée nationale, cette obligation paraît leur être applicable dans son esprit.

La Déontologue a estimé qu'il revenait au fonctionnaire et à son supérieur hiérarchique d'apprécier l'influence que pourrait exercer ce voyage sur l'indépendance de jugement nécessaire à l'exercice des fonctions d'administrateur et du risque quant à une éventuelle atteinte à l'intégrité du fonctionnaire ou de l'Assemblée nationale. La Déontologue a également recommandé au fonctionnaire de déclarer tout cadeau ou toute invitation qu'il pourrait recevoir de la part de représentants d'intérêts dans le cadre de ce voyage à son supérieur hiérarchique, laissant à ce dernier le soin d'évaluer l'opportunité de leur acceptation.

Reprenant une notion fondamentale de sa doctrine relative aux conflits d'intérêts, la Déontologue a enfin invité le fonctionnaire à faire preuve de la plus grande transparence possible sur son voyage d'étude en en faisant part aux députés et aux fonctionnaires avec lesquels il pourrait travailler sur des sujets abordés lors de son déplacement.

DEUXIÈME PARTIE : LE CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS PAR LA DÉONTOLOGUE : DES DÉBUTS CHAOTIQUES MAIS UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE

Issu de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, l'article 4 *sexies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose que « *le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, définit le régime de prise en charge des frais de mandat et arrête la liste des frais éligibles* ». Ce texte ajoute que les députés « *sont défrayés sous la forme d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur présentation de justificatifs ou du versement d'une avance par l'assemblée dont ils sont membres, dans la limite des plafonds déterminés par le bureau* » qui « *détermine également les modalités selon lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire contrôle que les dépenses donnant lieu aux prises en charge directe, remboursements et avances [...] correspondent à des frais de mandat* ».

En application de ces dispositions, le Bureau de l'Assemblée nationale a, le 29 novembre 2017, adopté un arrêté n° 12/XV relatif aux frais de mandat des députés, qui a déterminé la liste des frais admis, en assortissant celle-ci de principes généraux applicables à l'ensemble des dépenses.

Cet arrêté a en outre prévu que le déontologue de l'Assemblée nationale « *peut exercer tout contrôle* » sur les dépenses prises en charge directement ou remboursées sur justificatifs et lui a également confié le soin d'effectuer un contrôle des dépenses financées par l'avance mensuelle de frais de mandat (AFM), qui s'est substituée à l'indemnité représentative de frais de mandat (IFRM) à compter du 1^{er} janvier 2018.

Le contrôle du déontologue portant sur l'utilisation de l'AFM emprunte deux modalités : il s'applique « *en fin d'exercice annuel, sur l'ensemble des comptes du député* » et « *en cours d'exercice, à tout moment, sur des dépenses imputées sur son avance de frais* »¹.

Sur le fondement de ces textes, la Déontologue a conduit deux campagnes annuelles de contrôle des frais de mandat, portant successivement sur les exercices 2018 et 2019 (I). En outre, elle a été sollicitée pour avis lors des modifications de l'arrêté 29 novembre 2017 et a continué à recevoir de nombreuses consultations sur la portée de ses dispositions (II).

¹ Article 3, alinéa 3, de l'arrêté du Bureau n° 12/XV.

I. LES DEUX PREMIÈRES CAMPAGNES DE CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS

Si la première campagne de contrôle des frais de mandat des députés a connu un déroulement quelque peu chaotique, en raison du cadre technique et humain dans lequel elle s'est opérée, ce n'est pas le cas de la seconde campagne qui a profité d'un renforcement notable de l'équipe de la Déontologie et d'une acclimatation du principe du contrôle.

A. LE CADRE JURIDIQUE, TECHNIQUE ET HUMAIN DU CONTRÔLE

1. Les textes relatifs à l'avance mensuelle de frais de mandat des députés

a. Les arrêtés du Bureau

- *L'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017*

L'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés définit le cadre de l'intervention du déontologue et en précise les principales modalités.

Dans son article premier, l'arrêté établit la liste des dépenses susceptibles d'être financées par l'AFM. Le A fixe des principes généraux, dont l'exigence d'un lien direct de la dépense avec l'exercice du mandat parlementaire et son indissociable activité politique, celle du caractère raisonnable de la dépense et de l'interdiction d'augmentation du patrimoine du député, de ses collaborateurs ou de ses proches ; le B mentionne des catégories génériques de dépenses insusceptibles d'être prises en charge ; le C définit une liste des dépenses éligibles aux frais de mandat.

Dans son article 3, l'arrêté fixe les grandes lignes du contrôle et pose le principe selon lequel *« tout député est tenu d'enregistrer les dépenses qu'il règle selon un plan de classement normalisé, de classer l'ensemble des justificatifs y afférents selon le même plan et de conserver ceux-ci »*, tout en admettant, dans la limite de 150 euros par semaine, que les paiements puissent être imputés sur l'avance même en l'absence de justificatif.

Il prévoit par ailleurs que, lorsque le déontologue de l'Assemblée nationale 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 personnes¹.

¹ La modification de l'arrêté intervenue le 30 janvier 2019 (arrêté n° 62/XV) a supprimé l'obligation d'une transmission dématérialisée (cf infra), ce que la Déontologie ne peut que regretter au regard des difficultés rencontrées dans le traitement de certains dossiers remis en version papier.

L'arrêté oblige également tout député à transmettre au déontologue, dans un délai d'un mois après la fin de l'année civile, les relevés du compte sur lequel est versée l'AFM.

Comme indiqué *supra*, il pose le principe d'un contrôle selon deux modalités : en fin d'exercice annuel, sur l'ensemble des comptes du député ; en cours d'exercice, à tout moment, sur des dépenses imputées par le député sur son AFM.

Il précise que « *le contrôle annuel est organisé de sorte que tout député soit contrôlé au moins une fois au cours d'une même législature, de manière aléatoire, par sondage ou échantillon d'une ampleur suffisante pour être considéré comme significatif* ».

L'arrêté pose le principe du tirage au sort des députés contrôlés en laissant au Bureau le soin de déterminer les modalités de constitution de l'échantillon des députés faisant l'objet d'un contrôle annuel.

- *L'arrêté du bureau n° 61/XV du 30 janvier 2019*

L'arrêté du bureau n° 61/XV du 30 janvier 2019¹ est venu fixer les modalités du tirage au sort des députés faisant l'objet d'un contrôle, en reprenant les propositions de la Déontologue pour la constitution des échantillons de députés.

Il a prévu que le tirage au sort des députés contrôlés intervient au cours d'une réunion qui associe, sous la présidence d'un Questeur, les Questeurs et les présidents des groupes politiques, ces derniers pouvant être représentés par un membre de leur groupe désigné à cet effet.

Le tirage au sort est effectué à partir de la liste des députés en fonction au 31 décembre de l'année contrôlée, dont sont exclus, d'une part, les députés qui ont déjà fait l'objet d'un contrôle annuel au cours de la législature et, d'autre part, les députés dont le mandat a cessé au cours de l'année considérée. Ces derniers font l'objet d'un contrôle systématique s'ils n'ont pas déjà fait l'objet d'un contrôle annuel au cours de la législature.

Afin de garantir que tous les députés soient contrôlés, il a été prévu de tirer au sort :

– en 2019, un quart des députés susceptibles d'être contrôlés au titre de l'année 2018 ;

– en 2020, un tiers des députés susceptibles d'être contrôlés au titre de l'année 2019 ;

¹ *Fixant les modalités du tirage au sort des députés faisant l'objet d'un contrôle de leurs frais de mandat par le Déontologue en application de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 sur les frais de mandat.*

– en 2021, la moitié des députés susceptibles d’être contrôlés au titre de l’année 2020.

En 2022, tous les députés susceptibles d’être contrôlés au titre de l’année 2021 font l’objet d’un contrôle.

Le tirage au sort des députés faisant l’objet du contrôle en cours d’exercice est effectué au cours de l’année considérée, à la demande du Déontologue et dans un délai de trois semaines au plus tard suivant sa demande. Il est effectué à partir de la liste des députés en fonction au 1^{er} janvier de l’année considérée à laquelle sont ajoutés les députés entrés en fonction entre le 1^{er} janvier de l’année considérée et la date de la réunion au cours de laquelle a lieu le tirage au sort.

L’arrêté prévoit qu’il s’exerce sur 50 députés chaque année. Ce contrôle permet d’éviter qu’un député contrôlé au titre d’un exercice entier s’estime exempté de tout nouveau contrôle.

Le 6 février 2019, 144 députés ont été tirés au sort pour faire l’objet d’un contrôle au titre de l’exercice 2018, et le 15 janvier 2020, 145 autres députés l’ont été au titre de l’exercice 2019.

La Déontologue a participé à ces réunions de tirage au sort.

b. Le référentiel de contrôle présenté au Bureau le 30 janvier 2019

L’arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 est assez succinct sur les modalités du contrôle. La Déontologue n’a pas obtenu l’accord du Collège des Questeurs pour le recrutement d’une personne spécialisée chargée de l’aider à établir sa méthodologie et à mener les premiers contrôles. S’inspirant de l’exemple du Sénat, elle a alors demandé à pouvoir bénéficier d’une aide gratuite auprès de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) pour préciser la méthodologie qu’elle allait suivre.

Il s’agissait de définir une méthodologie qui permette d’assurer le respect des exigences fixées par l’arrêté, dont celle de s’assurer que le contrôle pourra être considéré « *comme significatif* » et de garantir que chaque député soit traité à l’identique. Au cours de la réunion de Questure du 27 juin 2018, le Collège des Questeurs a autorisé la passation d’une convention avec la CNCC.

Une convention a ainsi été signée le 30 juillet suivant entre l’Assemblée nationale et la CNCC. Deux commissaires aux comptes ont été missionnées par la Compagnie nationale. Elles ont pris connaissance de la réglementation applicable aux frais de mandat et ont participé à plusieurs réunions de travail, menées avec la division de la Déontologie et du statut du député et plusieurs services de Questure : le service de la Logistique parlementaire, le service de la Gestion financière et sociale et le service du Budget.

Un avant-projet de référentiel de contrôle des frais de mandat a ensuite été élaboré par la CNCC et a été remis à la Déontologue en décembre 2018. La CNCC a complété ce référentiel de fiches de contrôle et d'une note mettant en avant certaines faiblesses du dispositif de gestion des frais de mandat des députés à l'Assemblée nationale et faisant part de certaines recommandations pour l'améliorer.

Ayant préalablement fourni une aide méthodologique au Sénat, la CNCC a proposé à l'Assemblée nationale un référentiel de contrôle largement inspiré de celui du Sénat, tout en tenant compte de l'absence d'application centralisée pour l'enregistrement des dépenses des députés.

Le Sénat a décidé d'organiser un contrôle global et un contrôle transversal. À l'Assemblée, il n'est pas possible, faute d'une application centralisée, de mettre en place un contrôle transversal portant sur certaines catégories de dépenses de l'ensemble des députés ne faisant pas l'objet d'un contrôle global.

Le référentiel que la Déontologue a présenté devant le Bureau le 30 janvier 2019 est inspiré des propositions de la CNCC, mais tient compte des spécificités du cadre réglementaire prévu à l'Assemblée nationale. Il a été adressé à l'ensemble des députés.

Ce référentiel prévoit que les contrôles se font par sondage selon les méthodes traditionnelles de l'audit. Ceux-ci portent sur l'éligibilité et le caractère raisonnable de la dépense, la présence de justificatifs et leur pertinence, l'absence de remboursement de la dépense par un service de l'Assemblée et l'effectivité de la dépense.

Dans le cadre du contrôle annuel sont contrôlés au minimum 50 % du total annuel des frais du député imputé sur l'AFM et au minimum 50 % du volume des pièces justificatives. Les contrôles en cours d'exercice doivent porter au minimum sur trois mois et sur une ou deux catégories de dépenses ; 50 % minimum du total des dépenses des catégories concernées et des justificatifs produits pour la période considérée doivent être examinés. La Déontologue n'a pas écarté par principe de son contrôle les dépenses se situant en deçà d'un certain montant, en considérant que l'arrêté sur les frais de mandat dresse une liste limitative de dépenses éligibles indépendamment de leur montant et eu égard aux vertus pédagogiques d'un contrôle portant sur l'éligibilité des dépenses en fonction de leur objet.

Au fur et à mesure de l'avancée de la campagne de contrôle, des éléments de cette méthodologie ont été précisés par des notes internes permettant une harmonisation des pratiques.

En pratique, le contrôle consiste à rechercher, pour chaque dépense contrôlée, si elle a une trace dans le relevé bancaire du compte AFM, si elle est éligible au regard de l'arrêté, si une pièce justificative lui est associée, si elle paraît raisonnable, si elle n'a pas fait l'objet d'un remboursement par un service de

l'Assemblée et, enfin, si elle fait l'objet d'une bonne imputation dans le tableau de suivi des dépenses.

Le référentiel présenté au Bureau le 30 janvier 2019 prévoit enfin qu'« à l'issue de chaque phase de contrôle, le Déontologue remet au Président un rapport général précisant les contrôles effectués et les décisions rendues pour chaque député. Ce rapport présentera également d'éventuelles recommandations sur l'évolution du référentiel de contrôle et les conditions de prise en charge des dépenses au titre des frais de mandat ».

Le 30 septembre 2020, conformément à ces dispositions, la Déontologue a remis au Président de l'Assemblée nationale son rapport portant sur la campagne de contrôle au titre de l'exercice 2018.

2. Des moyens techniques et humains insuffisants

a. Les moyens mis à disposition des députés

- *L'absence d'application centralisée*

Le Sénat a développé en interne une application centralisée obligatoire JULIA (pour Justification en Ligne des Avances) permettant aux sénateurs d'enregistrer le montant et la catégorie de leurs dépenses en même temps que leurs justificatifs, et au Comité de déontologie d'avoir accès à l'ensemble de ces données très facilement.

L'Assemblée n'a pas suivi cette voie et la Déontologue ne peut que le regretter. Un plan de classement des dépenses a été élaboré par les services de l'Assemblée nationale avec l'aide du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC) et son usage a été rendu obligatoire par un courriel adressé par le Collège des Questeurs à l'ensemble des députés le 26 décembre 2017.

Ce courriel a mis également à disposition des députés, d'une part un guide relatif à l'enregistrement des dépenses, présentant le plan de classement normalisé et expliquant la manière de ventiler les dépenses entre les dix rubriques le composant et, d'autre part, un outil de type tableur, en deux formats Excel et libre, l'utilisation de cet outil étant facultative.

À compter du 1^{er} janvier 2019, une application centralisée a été mise en place en recourant à un prestataire extérieur, mais son usage demeure facultatif. Le coût d'acquisition de cette application est de 23 940 euros, auquel s'ajoute un abonnement annuel d'environ 30 000 euros pour l'ensemble des députés et un second abonnement de 14 400 euros pour la mise à disposition d'un coffre-fort des justificatifs à valeur probante. Cette application n'était donc pas opérationnelle pour l'enregistrement des frais de mandat en 2018.

Il convient de souligner par ailleurs que le courriel du Collège des Questeurs du 26 décembre 2017 recommande de procéder à l'enregistrement des dépenses

selon une périodicité mensuelle, c'est-à-dire de saisir les dépenses d'un mois donné avant le 15 du mois suivant, mais il ne s'agit que d'une recommandation et aucune date obligatoire n'a été fixée pour l'établissement définitif du tableau des dépenses.

- *Le recours à un expert-comptable pour la tenue des tableaux de dépenses*

Pour faciliter la tenue des comptabilités des frais de mandat par les députés, l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 a prévu dans son article 3 la possibilité de recourir à un expert-comptable. Initialement, la dépense correspondante était prise en charge par l'Assemblée nationale dans la limite de 1 400 euros TTC par an et les dépassements éventuels étaient imputables sur l'AFM. Depuis la révision de l'arrêté intervenue le 14 octobre 2020, il revient au député de régler l'intégralité de la facture avec son AFM et de se faire ensuite rembourser par les services de l'Assemblée à hauteur de 1 400 euros.

Le CSOEC a élaboré et a diffusé auprès de ses membres une lettre de mission-type, décrivant le service que l'expert-comptable peut rendre aux députés et les différentes options proposées (tenue des écritures, enregistrement et conservation des pièces comptables, transmission dématérialisée des pièces, etc.). Il appartient à chaque député de définir avec ce professionnel l'étendue de la mission qu'il souhaite lui confier. Toutefois la lettre de mission type en précise bien les limites :

« Cette mission n'a pas pour objectif de déceler des erreurs, actes illégaux ou autres irrégularités. Nous n'avons pas pour mission de vérifier la réalité, ni le caractère raisonnable, ni le bien fondé des frais de mandat déclarés ni leurs liens avec l'exercice de votre mandat ou de votre activité politique. Nous vous précisons que nous sommes juridiquement redevables d'une simple obligation de moyens ».

Si le recours à un expert-comptable était facultatif au cours de l'exercice 2018 – lors duquel 81 députés sur les 144 qui ont été tirés au sort ont fait appel à un expert-comptable –, il a été rendu obligatoire pour l'exercice 2019 lors de la modification de l'arrêté intervenue le 30 janvier 2019. 5 députés sur les 145 tirés au sort pour l'exercice 2019 ont manqué à cette obligation.

b. Les moyens mis à disposition de la Déontologue

- *Des moyens humains insuffisants au cours de l'année 2019*

La version initiale du projet d'arrêté relatif aux frais de mandat des députés prévoyait que la Déontologue serait assistée dans les opérations de contrôle par un cabinet d'experts-comptables. Il a été finalement décidé que la Déontologue s'appuie sur des ressources internes pour effectuer les contrôles, plutôt que de faire appel à un cabinet d'experts-comptables. Le Sénat de son côté a conclu une convention avec le CSOEC pour organiser la mise à disposition de deux cabinets d'experts-comptables pour assurer chaque campagne de contrôle. 35 personnes ont

ainsi été chargées d'examiner les dépenses des sénateurs au titre de l'exercice 2018 de mars à juin 2019.

Au début des activités de contrôle, l'équipe de la division de la Déontologie et du statut du député, qui assiste la Déontologue et assure également le secrétariat de la Délégation du Bureau chargée du statut des députés, était composée de 5 personnes.

En juin 2019, la Déontologue a demandé au Président de l'Assemblée nationale un renforcement de son équipe, constatant que son dimensionnement initial était insuffisant pour faire face à ses missions.

Compte tenu de la position retenue en juillet 2019 par le Collège des Questeurs de ne pas recourir à un recrutement de contractuels pour augmenter l'effectif de l'équipe de la Déontologue, il a été tenté de faire appel à des ressources internes, au profil adapté et qu'il était possible de soustraire rapidement à leurs services, en les remplaçant, le cas échéant, par des contractuels.

Composée de 6 personnes en juin 2019, l'équipe de la Déontologue a été fragilisée par des départs qui ont conduit à ce que les dossiers des partants soient repris par leurs successeurs en milieu de procédure. Ses effectifs ont été réduits à 5 personnes de septembre à la mi-octobre 2019 pour retrouver 6 membres ensuite. Ce n'est qu'à partir de mars 2020 qu'elle a enfin été renforcée pour atteindre 10 personnes en mai 2020.

- *Un système sécurisé et fonctionnel à partir de juin 2019*

Sur le plan technique, la division de la Déontologie a demandé au service des systèmes d'information de l'Assemblée nationale de pouvoir disposer d'une solution pour sécuriser totalement les fichiers transmis par les députés dans le cadre du contrôle et les documents élaborés au cours de celui-ci.

Dans un premier temps, dans l'attente du déploiement d'une solution, elle a été contrainte de travailler hors réseau. Chaque contrôleur utilisait un portable non connecté qu'il remettait chaque soir dans une armoire forte et dont il devait copier le contenu sur une clef regroupant l'ensemble des dossiers. Cette solution d'attente était peu pratique et chronophage. À compter du 28 mai 2019, une solution de cryptage du réseau local de l'équipe de la Déontologie – identique à celle utilisée par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) – a été déployée.

- *Des outils développés en interne pour simplifier certaines tâches*

En l'absence d'une application centralisée regroupant l'ensemble des pièces des députés, l'équipe de la Déontologue a exploité les documents fournis par les députés dans une version papier ou dématérialisée.

Une macro-instruction informatique – dénommée « macro » dans ce qui suit – a été développée en interne pour opérer la sélection des dépenses à contrôler sur les dossiers dématérialisés qui pouvaient s’y prêter. Cette macro sélectionne automatiquement les dépenses aux montants les plus élevés pour chaque catégorie de manière à satisfaire à l’exigence de contrôle minimal de 50 % en volume et en valeur, ce qui permet d’assurer un taux de contrôle en valeur élevé, souvent supérieur à 90 %.

Les contrôleurs sont amenés parfois à examiner en plus certaines dépenses non sélectionnées par la macro, s’il est nécessaire de vérifier le caractère raisonnable d’un ensemble de dépenses de même nature sur la totalité de l’année.

Dans certains cas particuliers, lorsque des problèmes apparaissent, les contrôleurs peuvent être conduits à contrôler l’ensemble des dépenses. Dans tous les cas, il est gardé trace des dépenses ayant fait l’objet d’un contrôle et du pourcentage de dépenses contrôlées, en volume et en valeur, par catégorie et pour la totalité des dépenses.

En outre, compte tenu du caractère dérogatoire de la catégorie des dépenses sans justificatif, les contrôleurs examinent l’intégralité de la catégorie pour apprécier si le plafond de 150 euros par semaine pour les dépenses sans justificatif a été respecté. Là encore, une macro a été développée en interne pour simplifier la tâche des contrôleurs.

En conclusion, il serait faux de dire que l’Assemblée nationale n’a pas mis des moyens financiers importants pour l’exercice du contrôle. Mais ces moyens ont été dispersés et ne sont pas utilisés de manière optimale. Ils sont par ailleurs arrivés tardivement, ce qui explique le déroulement chaotique de la première campagne de contrôle des frais de mandat.

B. UNE PREMIÈRE CAMPAGNE DE CONTRÔLE CHAOTIQUE

Le tirage au sort des 144 députés contrôlés au titre de l’exercice 2018 a été effectué le 6 février 2019, comme celui des 50 députés qui devaient faire l’objet d’un contrôle au cours de l’exercice 2019.

Les opérations de contrôle sur l’exercice 2018 ont pu commencer le 4 mars 2019 et se sont achevées, pour la phase d’intervention de la Déontologue, le 8 juillet 2020. La phase de contestation et d’instruction devant le Bureau s’est achevée le 27 octobre 2020, date à laquelle les décisions de cette instance ont été notifiées aux dix députés ayant introduit un recours devant elle.

1. Une accumulation du retard préjudiciable à tous

Le calendrier prévu dans le référentiel de contrôle présenté par la Déontologue au Bureau envisageait un début des opérations de contrôle au titre de l’exercice 2018 en février 2019 et une restitution des conclusions au début du mois

d'octobre ; les opérations de contrôle en cours d'exercice 2019 devaient s'étaler d'octobre à décembre, avec une restitution des conclusions en février de l'année 2020.

Plusieurs raisons expliquent le retard accumulé.

La principale tient à l'insuffisance des moyens humains affectés au contrôle et à l'absence d'une application centralisée destinée à l'enregistrement des dépenses.

Dès début 2019, la Déontologue avait demandé que son équipe soit renforcée de deux personnes. Elle n'a obtenu qu'une seule personne en mars. Sa demande reposait alors sur la perspective d'une décrue, par rapport à la première année de la législature, des questions d'ordre déontologique qui lui sont adressées par les députés ou leurs collaborateurs. Or celles-ci se sont maintenues à un rythme élevé en 2019 (771 consultations et 449 déclarations en 2019).

En outre, les tâches relatives à l'enregistrement des dossiers de contrôle des députés, à l'envoi des courriers et des relances pour obtenir les pièces nécessaires et à la réception des députés ou des collaborateurs venant déposer eux-mêmes leurs dossiers se sont révélées très chronophages.

Enfin, les opérations de contrôle sont beaucoup plus compliquées à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, en l'absence d'une base centralisée contenant les informations nécessaires sous une forme normalisée. Pour ce motif, les dossiers qui sont transmis à la Déontologue ne sont pas présentés de manière uniforme et leur qualité formelle est très inégale.

Compte tenu du retard pris, par une lettre au Président de l'Assemblée nationale, la Déontologue a de nouveau demandé des renforts en juin 2019. Toutefois, après une baisse temporaire et circonstancielle de l'effectif de son équipe, celle-ci n'a été renforcée qu'en mars 2020.

La crise sanitaire a également contribué significativement au retard pris. La Déontologue s'était engagée auprès du Collège des Questeurs à adresser ses projets de conclusions de contrôle aux députés la semaine du 17 mars 2020. Compte tenu du confinement, elle a décidé de reporter l'envoi des conclusions à la reprise d'une activité normale. De ce fait, les projets de conclusions ont été envoyés les 11 et 12 mai 2020, à la fin du confinement.

En application du référentiel de contrôle présenté le 30 janvier 2019, à l'issue d'un délai de 15 jours et en l'absence de contestation, ces projets de conclusions valent conclusions définitives. Toutefois, la possibilité que ce même référentiel offre aux députés de contester le projet de conclusions explique que la Déontologue ait rendu ses dernières conclusions définitives le 8 juillet 2020.

Enfin, il faut souligner que la procédure de contrôle, qui a été longue devant la Déontologue, se prolonge encore par la possibilité prévue par l'article 3 de

l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 de recours contre les conclusions de la Déontologue auprès du Bureau.

En somme, l'allongement de la durée de la campagne de contrôle au titre de l'exercice 2018, par rapport au calendrier initialement envisagé, a été préjudiciable aux députés, soucieux, pour la plupart, d'avoir une réponse rapide, comme à la Déontologue et son équipe, souvent mis en cause.

Elle n'a pas contribué à la bonne acceptation du contrôle et a empêché par ailleurs la réalisation d'un contrôle en cours d'exercice au titre de l'exercice 2019.

La campagne de contrôle au titre des dépenses engagées sur l'intégralité de l'année 2019 a été entamée alors même que celle de l'exercice précédent n'était pas terminée, ce qui n'est pas du tout satisfaisant.

2. Les différentes étapes de la procédure

La procédure s'est déroulée en deux grandes phases, la première occupant une place largement prépondérante par rapport à la seconde. Au cours de la première phase, la Déontologue a opéré le contrôle qui lui incombe et adressé des conclusions aux députés donnant quitus ou demandant au contraire de rembourser certaines dépenses déclarées inéligibles. La deuxième phase, qui n'était plus du ressort de la Déontologue mais du Bureau de l'Assemblée nationale, a consisté en un réexamen des dossiers de certains députés en désaccord avec les conclusions de la Déontologue, qui souhaitaient que le Bureau tranche en dernier ressort ainsi que le prévoit l'arrêté n°12/XV précité.

a. La procédure devant la Déontologue

Les opérations de contrôle annuel se sont déroulées en trois grandes étapes.

La première a consisté à analyser les documents fournis (tableau de suivi des dépenses, justificatifs et relevés bancaires) et s'est terminée par l'envoi d'un courrier demandant des précisions et des compléments.

La deuxième a porté sur le traitement des réponses et s'est achevée par la rédaction d'un projet de conclusions de contrôle.

La troisième a été consacrée à l'instruction des contestations des projets de conclusions devant la Déontologue.

- *L'examen des dossiers et l'envoi des courriers de demandes de précisions*

Pour des raisons d'organisation interne, les dossiers des députés ont été divisés en deux « vagues », en respectant la proportionnelle des groupes. La première vague comptait 61 députés et la seconde en comptait 83.

Les députés de la première vague ont reçu un courrier les informant de leur tirage au sort le 13 février 2019. Il leur était demandé de fournir les documents nécessaires au contrôle avant le 8 mars 2019. Sur ces 61 députés, 47 ont transmis leur dossier dans les temps. Sur les 14 députés en retard, 8 ont transmis leur dossier la semaine suivant le 8 mars 2019, 6 ont dû être relancés une ou plusieurs fois et ont communiqué leurs dossiers les 22 mars, 2 avril, 29 mai (deux députés), 12 juin et 4 octobre 2019.

Les députés de la deuxième vague ont reçu un courrier les informant de leur tirage au sort le 13 février 2019. Ils ont reçu un deuxième courrier le 15 mai 2019 leur demandant de transmettre les documents nécessaires au contrôle avant le 3 juin 2019. Sur ces 83 députés, 58 ont remis leur dossier dans les temps. Sur les 25 députés en retard, 15 ont transmis leur dossier dans le mois suivant et 10 ont reçu une ou plusieurs lettres de relance. Sur ces 10 dossiers, trois sont parvenus le 5 juillet, un le 15 juillet, un le 16 juillet, deux le 17 juillet, un le 18 septembre, un le 26 novembre et un, remis le 20 décembre, a été complété jusqu'au 18 février 2020.

En pratique, un grand nombre de dossiers déposés par les députés ont dû être retraités pour être rendus exploitables (en cas d'absence de classement des justificatifs ou de présentation mensuelle des dépenses par exemple). Les premiers dossiers dont les justificatifs n'étaient pas du tout classés et numérotés ont été traités. Puis, compte tenu du temps pris pour le reclassement des pièces, ils ont été retournés aux députés concernés. Dix dossiers ont été retournés aux députés : 8 pour la première vague et 2 pour la seconde vague.

81 députés sur 144 ont fait le choix de recourir à un expert-comptable en 2018 en dépit du caractère facultatif d'un tel appui. Si, dans la majorité des cas, le recours à un comptable permet une présentation plus claire et ordonnée des dépenses liées à l'AFM, il est arrivé que les dossiers transmis par des comptables demandent eux aussi un important travail de retraitement.

80 dossiers sur les 144 de la campagne de contrôle ont été transmis en tout ou en partie sous format papier. Malgré la recommandation qui leur a été faite, certains députés n'ont pas gardé copie de leur dossier et ont été obligés de venir les consulter pour répondre aux questions qui leur étaient posées. Cette situation n'est guère satisfaisante, particulièrement en cas de contestation portant sur l'absence de justificatif.

Les courriers d'observations ont été envoyés tout au long de l'année 2019 au fur et à mesure de l'analyse des dossiers. Une députée étant décédée, 143 courriers d'observations ont été envoyés. 97 ont reçu une réponse dans les délais impartis ; 44 réponses sont parvenues avec retard (le retard minimal étant d'un jour, le retard maximal de 178 jours et le retard moyen de 32 jours) et 2 courriers n'ont jamais eu de réponse. Certaines réponses étant partielles, des demandes d'informations complémentaires ont parfois été envoyées.

La Déontologue s'est entretenue avec tous les députés contrôlés qui le lui demandaient.

- *L'envoi des projets de conclusions*

142 députés ont reçu un projet de conclusions, un député étant décédé au printemps 2020. Les conclusions peuvent énoncer des recommandations ou des méconnaissances. Les recommandations sont des conseils adressés aux députés pour l'avenir qui n'appellent pas de demande de remboursement. Les méconnaissances de l'arrêté du Bureau n°12/XV concernent des dépenses que la Déontologue a considérées comme inéligibles et dont elle demande le remboursement. Quatre situations se sont présentées :

– pour 8 députés, le projet de conclusions ne formulait aucune recommandation et ne constatait aucune méconnaissance des dispositions de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 ;

– pour 15 députés, le projet de conclusions ne formulait que des recommandations n'appelant donc pas de demandes de remboursement ;

– pour 118 députés, le projet de conclusions constatait au moins une méconnaissance des dispositions de l'arrêté du Bureau justifiant une demande de remboursement ;

– pour un député, le projet de conclusions constatait l'impossibilité de réaliser un contrôle respectant les exigences de la méthodologie arrêtée et demandait le remboursement de l'intégralité de l'AFM versée au cours de l'exercice 2018.

- *La contestation des projets de conclusions devant la Déontologue*

Le référentiel de contrôle a prévu que les députés disposent de quinze jours pour contester, par écrit, les projets de conclusions les concernant devant la Déontologue, en apportant le cas échéant de nouveaux éléments.

En l'absence de contestation dans ce délai, les projets de conclusions devenaient exécutoires. Commenait alors à courir un délai d'un mois pendant lequel les conclusions peuvent être contestées devant le Bureau. Le délai de contestation devant le Bureau a été précisé à l'initiative de la Déontologue lors de la modification de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés intervenue le 30 janvier 2019.

En cas de contestation dans les 15 jours devant la Déontologue, de nouvelles conclusions reprenant les projets ou les infirmant, sur tout ou partie des points contestés, ont été adressées aux députés, qui ont alors disposé d'un délai d'un mois à compter de leur réception pour les contester devant le Bureau.

Sur les 142 projets de conclusions envoyés au titre de l'exercice 2018, 44 ont fait l'objet de contestations auprès de la Déontologue. Cinq contestations sont parvenues hors délai et n'ont donc pas été examinées. La Déontologue a indiqué aux députés concernés, lorsqu'ils étaient encore dans les temps, qu'ils pouvaient alors produire une contestation devant le Bureau.

Parmi les 39 contestations recevables, 26 ont permis, à l'aune des éléments nouveaux apportés par les députés, une rectification des conclusions. Pour une conclusion, seules les recommandations ont été modifiées ; pour 3 autres, la rectification a porté à la fois sur les recommandations et les contestations de méconnaissances des dispositions de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés ; pour les 22 autres, seules les méconnaissances ont été concernées.

L'essentiel de la réduction des demandes de remboursement a porté sur les dépenses sans justificatif. Parmi les 36 contestations, 17 ont porté sur les dépenses sans justificatif, 14 d'entre elles ont donné lieu à une réduction des montants de remboursement demandés.

Il est frappant de noter qu'en l'espace de quinze jours, les députés concernés ont fourni des justificatifs qui leur avaient pourtant été réclamés depuis des mois.

b. La procédure devant le Bureau de l'Assemblée nationale

Dix députés ont fait le choix de contester les conclusions définitives qui leur ont été adressés par la Déontologue devant le Bureau de l'Assemblée nationale. Huit députés ont contesté leurs conclusions auprès de la Déontologue, puis, une fois la réponse de la Déontologue reçue, ont fait le choix de porter leur contestation devant le Bureau. Deux députés n'ont pas contesté leurs conclusions auprès de la Déontologue et ont fait le choix de s'adresser directement au Bureau de l'Assemblée nationale.

L'instruction des contestations s'est effectuée auprès de la Délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député et s'est achevée à l'occasion de la réunion du Bureau du 14 octobre 2020 au cours de laquelle l'arrêté du Bureau n°12/XV a été modifié. La Déontologue n'a pas participé directement à l'instruction des contestations devant le Bureau. En revanche, elle a été consultée sur des modifications de l'arrêté sur les frais de mandat proposées dans ce cadre (cf. *infra*).

3. Le bilan de la première campagne de contrôle

a. Un taux de dépenses contrôlées important

Le référentiel de contrôle a posé le principe d'un examen d'au moins 50 % des dépenses en volume et en valeur. Toutefois, un certain nombre de dossiers, 59 sur 144 ont été, compte tenu des erreurs constatées, contrôlés intégralement.

Sur les 85 députés contrôlés sur au moins 50 % des dépenses en volume et en valeur mais non intégralement, le taux de couverture moyen reste élevé puisqu'il se porte à 84,92 % des dépenses déclarées.

Les dépenses aux montants unitaires les plus importants sont en effet contrôlées en priorité.

En 2018, le premier poste de dépenses des députés est celui de la permanence, suivi de l'hébergement et des repas puis des déplacements.

b. Les recommandations et les demandes de remboursement

Dans ses conclusions de contrôle, la Déontologue a formulé des recommandations n'appelant aucune demande de remboursement et constaté des méconnaissances de l'arrêté entraînant des demandes de remboursement. Les trois catégories de dépenses à l'origine des demandes de remboursement les plus importantes pour l'exercice 2018 ont été les dépenses sans justificatif (16,15 %), les frais de réception et de représentation (7,12 %) et les dépenses diverses (8,72 %), catégorie destinée à recueillir, en vertu du point 9 du C de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017, « *les primes d'assurance afférentes à la responsabilité civile du député pour les dommages causés par lui-même ou ses préposés dans le cadre de l'exercice de son mandat parlementaire et à sa protection juridique (...), les frais bancaires et financiers directement liés à la gestion des frais de mandat [et] la participation financière aux dépenses de fonctionnement d'un groupe parlementaire* ». En pratique, cette catégorie est utilisée comme une catégorie « fourre-tout » par les députés.

L'AFM versée mensuellement étant de 5 373 €, le montant total des remboursements demandés par la Déontologue représentait 2,9 % de l'AFM versée aux 141 députés en 2018 et 3,3 % du montant d'AFM contrôlé. Ces pourcentages ont été réduits respectivement à 2,1 % et 2,4 % après la procédure de contestation devant le Bureau. Leur faiblesse est très positive.

Hors de tout texte le prévoyant, la Déontologue considère qu'il ne lui appartient pas de donner un bilan chiffré plus détaillé des campagnes de contrôle qu'elle a menées et s'en tiendra dans ce rapport à des données générales permettant de comprendre la manière dont elle a procédé. Il revient aux autorités politiques de décider de la publication ou non des résultats des campagnes de contrôle. La Déontologue est favorable à la publication de données relatives à l'utilisation des frais de mandat, comme au Royaume-Uni, même si une telle publication doit être précédée et accompagnée d'un important effort de pédagogie compte tenu du risque d'instrumentalisation, à des fins politiques et médiatiques, du montant élevé que représentent les sommes cumulées sur l'année de certaines catégories de dépenses, dont le lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire est indiscutable.

c. Les principes retenus pour le contrôle

i. Des recommandations à visée pédagogique

Les recommandations formulées ont répondu essentiellement à quatre hypothèses :

– le non-respect de dispositions de l'arrêté qui pouvaient être admises la première année du contrôle, en raison de leur caractère très technique ou nouveau ou de leur portée ;

– le caractère important sans être toutefois manifestement déraisonnable de certaines dépenses ;

– l'abondement du compte AFM par des versements personnels et l'usage d'un compte personnel pour effectuer des dépenses de frais de mandat ;

– le caractère insuffisant de certains justificatifs.

ii. Des méconnaissances de l'arrêté justifiant des demandes de remboursement

Les dépenses déclarées inéligibles par la Déontologue l'ont toujours été en vertu d'une méconnaissance d'un point précis de l'arrêté du Bureau n°12/XV. Ce point est systématiquement rappelé dans les conclusions qui sont adressées aux députés. Les quatre types de méconnaissances qui ont généré les demandes de remboursement les plus élevées sont les dépassements des plafonds de dépenses sans justificatif, les dépenses de bagagerie, d'esthétique et de soins, l'écêtement des dépenses de vêtements manifestement déraisonnables et les cotisations ou dons à des associations.

Les principes qui ont guidé la Déontologue dans la construction de sa « jurisprudence » concernant les méconnaissances sont essentiellement au nombre de cinq.

● *Le refus de la logique des « vases communicants »*

De façon générale, et bien que l'argument ait pu être invoqué devant elle, la Déontologue n'a pas considéré que la renonciation par un député au remboursement ou à l'imputation sur son AFM de certaines dépenses éligibles au titre des frais de mandat pouvait être de nature à compenser par ailleurs des dépenses manifestement sans lien avec l'exercice direct du mandat. Ainsi, lorsqu'un député fait le choix de ne pas imputer sur son AFM une dépense de restaurant directement liée à l'exercice de son mandat, cela ne l'autorise pas à prendre charge ultérieurement avec son AFM une dépense inéligible au titre des frais de mandat, même de plus faible montant. Dans le même esprit, le fait de ne pas imputer sur l'AFM des frais de déplacement nécessités par le mandat n'est pas de nature à dédouaner l'absence de justificatif pour d'autres déplacements. De manière générale, la Déontologue a estimé que les

dispositions de l'arrêté du Bureau relatif aux frais de mandat ne permettaient pas de retenir une logique des « vases communicants » dans le contrôle des frais de mandat.

- *Le principe de non-éligibilité des dépenses non mentionnées par l'arrêté*

Comme l'indique son intitulé, l'article premier de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés établit la « *liste des frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale* ». Il cherche à définir précisément les dépenses éligibles au titre des frais de mandat en mentionnant dans son B des catégories de dépenses inéligibles et en détaillant dans son C les dépenses éligibles.

La Déontologue a donc été amenée à déclarer comme inéligibles des dépenses qui pouvaient être rattachées à une catégorie mentionnée dans le B de l'article premier : dépenses liées au comportement fautif du député, dépenses de financement de partis politiques ou les dépenses liées à un autre mandat...

Par ailleurs, elle a considéré, d'une manière générale, que seules les dépenses relevant de la liste du C de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV pouvaient être prises en charge grâce à l'AFM, sous réserve d'être en lien direct avec l'exercice du mandat du député ou de son activité politique indissociable et de présenter un caractère raisonnable.

Elle a en effet estimé qu'il ne lui appartenait pas de décider d'une extension prétorienne des frais éligibles mentionnés au C, sauf à se substituer à l'autorité compétente pour établir cette liste et *in fine* à vider de sa substance l'arrêté du Bureau qu'elle a été chargée d'appliquer. Elle a aussi évité de se livrer à des interprétations extensives de l'arrêté lorsque son texte était précis et dépourvu d'ambiguïté.

A titre d'exemple, dans le silence de l'arrêté, dans sa rédaction antérieure au 14 octobre 2020, la Déontologue a notamment déclaré inéligible l'achat de valises. La non-éligibilité des bagages a fait l'objet de contestations auprès de la Déontologue. Les députés concernés ont mis en avant le fait que les députés voyageaient beaucoup entre leur circonscription et Paris, en France et à l'étranger. Sans remettre en cause la nécessité pour un député d'utiliser des bagages dans le cadre de leur mandat, à l'instar d'autres catégories de personnes dans l'exercice de leur profession, qui ne sont pas pour autant défrayées des achats de cette nature, la Déontologue a souhaité s'en tenir au texte de l'arrêté qui ne mentionnait pas de tels achats.

De même, elle a eu une interprétation stricte du point 6.2 du C de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV du Bureau du 29 novembre 2017 qui prévoit l'éligibilité à l'AFM au titre des frais de représentation, des « *frais liés à la*

personne », en mentionnant uniquement les : « *frais vestimentaires et de coiffure nécessités par le mandat* ».

La question du périmètre des frais liés à la personne est sensible pour l'opinion publique. Il est certain que les députés assurent une fonction de représentation importante, qui peut être de nature à justifier l'éligibilité de certaines dépenses qui ne sont pas prises en charge habituellement en tant que frais professionnels.

S'agissant des frais vestimentaires, la Déontologue a admis toutes les pièces de vêtements, les chaussures et les accessoires (ceinture, foulard, écharpe) susceptibles d'être utilisés dans le cadre du mandat. Elle a en revanche exclu les sous-vêtements estimant qu'ils ne pouvaient être considérés comme des frais de représentation, même lorsqu'ils avaient été achetés en même temps, et figuraient sur la même facture, que des vêtements qui par leur nature pouvaient être considérés comme des frais de représentation (chemise, cravate...). Cette exclusion peut paraître dérisoire. Pourtant, elle lui a paru avoir une vertu pédagogique : l'AFM ne doit pas servir à régler les dépenses du quotidien qui sont exposées par tout un chacun et non spécifiquement liées à l'exercice du mandat de député.

- *L'AFM n'a pas vocation à pallier la « réserve parlementaire »*

La question des dons est sensible et leur encadrement nécessaire. Même si les objectifs poursuivis par les députés paraissent toujours louables, l'AFM doit servir pour des frais de mandat. Elle n'a pas vocation à servir de « réserve parlementaire » et encore moins à alimenter des pratiques clientélistes, prohibées par l'article L. 106 du code électoral.

Le point C – 6.2 de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 disposait, dans la version antérieure au 14 octobre 2020, que sont éligibles au titre des frais de mandat « *dans la mesure où ils sont en lien direct avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique : - les frais de représentation : participation financière à des manifestations ou cérémonies et achat de cadeaux ou de gerbes à l'occasion de celles-ci, achat de médailles, d'insignes et d'accessoires* ».

La Déontologue a considéré que les dispositions du point C – 6.2 permettaient la prise en charge de participations financières ou de cadeaux uniquement dans le cadre d'un événement auquel le député avait participé ou avait été représenté physiquement. Le député devait être en mesure d'établir qu'il avait été présent ou représenté aux manifestations ou cérémonies en question, afin que les dépenses pussent être qualifiées de « *frais de représentation* ». En l'absence d'une telle exigence, l'AFM pourrait devenir à terme un succédané de « réserve parlementaire » et être utilisée pour satisfaire toute sollicitation adressée à un député, le lien avec le mandat parlementaire s'établissant alors par le seul fait que le député y ait répondu favorablement.

Ainsi, pour des associations, la Déontologue a admis l'achat de lots uniquement dans le cas où le député participait ou était représenté physiquement à la remise de ces lots. Elle a exclu des dons en nature ou des participations financières, sans représentation du député.

Sur ce point, il a été opposé à la Déontologue qu'un député devrait pouvoir aider avec son AFM des associations qui recherchent des financements pour leur projet, au-delà de l'achat de lots, à l'instar des élus locaux. Toutefois, l'analogie avec l'action des élus locaux ne lui a pas paru pertinente, car les financements d'associations au niveau local sont très encadrés et font l'objet d'une certaine publicité.

- *Un écrêtement est appliqué en cas de dépense manifestement déraisonnable*

Le point A de l'article premier de l'arrêté n° 12/XV du Bureau du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés dispose que « *les frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale doivent avoir un caractère raisonnable* ». Le Bureau a accepté de poser ce principe, mais n'a pas voulu fixer de plafond pour chaque type de dépenses.

Sur ce point délicat qui a fait l'objet de discussions lors de l'édiction de l'arrêté, la Déontologue avait défendu l'idée d'un contrôle de l'erreur manifeste et proposé de ne sanctionner que les dépenses qui paraîtraient manifestement déraisonnables.

Pour que la Déontologue puisse mener à bien cette mission, les commissaires aux comptes de la CNCC avaient mis en avant l'utilité d'une base de données permettant de faire des comparaisons, ce qui n'est pas possible à l'Assemblée nationale, faute d'application généralisée et centralisée d'enregistrement des dépenses.

Dans le cadre de cette première campagne, la Déontologue a fixé quelques seuils d'alerte, qui ne sont pas exclusifs de questions portant sur des montants de dépenses paraissant inhabituels. La Déontologue a retenu des seuils d'alerte similaires à ceux qui ont été retenus par le Comité de déontologie du Sénat.

En cas de franchissement de ces seuils, le député contrôlé a été invité à apporter des explications sur les circonstances exceptionnelles de nature à le justifier : pour un repas, ces circonstances ont pu tenir à la qualité des convives (chefs d'État, ministres, ambassadeurs étrangers et à l'enjeu du repas, comme le rétablissement de liens entre groupes d'amitié) ; pour des vêtements, la nécessité d'acheter, lors de la première année de mandat, des vêtements adaptés au climat parisien pour des députés élus de circonscriptions d'outre-mer ou à l'étranger a été prise en considération ; pour l'hôtellerie, la forte hausse des prix des nuitées liée à la tenue d'une manifestation d'ampleur internationale à laquelle le député devait assister a pu constituer une circonstance exceptionnelle.

Pour l'avenir, il appartiendra au Déontologue de faire vivre cette notion de dépense manifestement déraisonnable en la déclinant annuellement puisque son contrôle porte sur une année, ce qui n'est pas forcément le plus adapté, notamment pour les dépenses de produits durables, tels que les vêtements. La Déontologue estime que les seuils fixés pourraient être évolutifs en fonction des années : il serait ainsi logique que le seuil d'alerte pour les dépenses de vêtements l'année de la fin du mandat soit abaissé par rapport à la première année.

- *Une vigilance particulière sur les dépassements des plafonds autorisés pour les dépenses sans justificatif*

Le sixième alinéa de l'article 3 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 admet que, dans la limite de 150 euros par semaine, des dépenses puissent être imputées sur l'avance, même en l'absence de justificatif. Il s'agit d'une dérogation au principe de la justification des dépenses. La Déontologue avait admis cette dérogation au principe de justification des dépenses, lorsqu'elle avait été consultée dans le cadre de l'élaboration de l'arrêté, à la condition qu'elle soit de portée limitée et d'interprétation stricte. L'objet de cette dérogation est d'admettre qu'un député puisse ne pas avoir obtenu un justificatif en bonne et due forme pour des dépenses de faible importance lorsqu'il se rend notamment à des événements festifs locaux. Elle sert également lorsque des justificatifs ont été égarés.

Les dépenses sans justificatif doivent, comme toutes les dépenses imputées sur l'AFM, être éligibles à une prise en charge. La tolérance de 150 euros de dépenses sans justificatif ne saurait s'assimiler à de « *l'argent de poche* », pour n'importe quelle utilisation, laquelle pourrait être qualifiée par le juge pénal de détournement de fonds publics.

Par ailleurs, elle s'oppose à la pratique de retrait systématique d'espèces pour un montant de 150 euros par semaine plaçant les députés en risque de dépasser le plafond autorisé dès lors qu'ils perdent des justificatifs pour d'autres dépenses.

La somme de 150 euros par semaine ne peut se cumuler sur le mois, voire sur l'année. Cette interprétation change en effet la portée de la dérogation : limitée à de petites dépenses, elle permettrait ainsi d'en effectuer des conséquentes.

Or, ces dispositions ont été assez généralement mal interprétées. Cette mauvaise interprétation exposait les députés contrôlés à des demandes de remboursement importantes. La Déontologue en a fait part aux autorités politiques de l'Assemblée et, à la demande du collège des Questeurs, elle a accepté d'admettre, dans le cadre de son contrôle, pour la période s'étendant du 1^{er} janvier 2018 au 31 juillet 2019 :

– d'une part, les retraits systématiques de 150 euros par semaine sans indication de l'objet des dépenses correspondantes ;

– et d'autre part, que le montant des dépenses sans justificatif puisse dépasser le plafond de 150 euros par semaine calendaire à la double condition que

la somme des dépenses sans justificatif imputées pour chaque mois de l'année 2018 ne dépasse pas 750 euros – soit le plafond hebdomadaire de 150 euros par semaine multiplié par le nombre maximal de semaines dans un mois – et que la somme totale des dépenses sans justificatif en 2018 ne dépasse pas 7 800 euros – qui correspond au plafond hebdomadaire de 150 euros multiplié par les 52 semaines de l'année.

La Déontologue a donné son accord pour faire application de cette tolérance, à titre exceptionnel et pour une période limitée, dans la mesure où il s'agissait de la première année de son contrôle et à la condition que la portée des dispositions relatives au plafonnement des dépenses sans justificatif soit rappelée à tous les députés afin que ces dispositions soient strictement appliquées par la suite.

Il convient de souligner que, dans le cadre du contrôle, un certain nombre de dépenses, qui ne figuraient pas dans la catégorie des dépenses sans justificatifs (catégorie 10) du plan de classement des frais de mandat, ont été réintégrées dans cette catégorie pour le calcul des dépassements autorisés. Il en est allé ainsi de dépenses sans justificatif inscrites dans d'autres catégories ou de dépenses associées à des justificatifs inexploitablement ou insuffisants, tels que des tickets de carte bancaire, pour lesquelles les députés, invités dans leur courrier d'observations à fournir des justificatifs probants, n'ont finalement rien donné. Par ailleurs, pour calculer les dépassements résultant de retraits en espèces des dépenses enregistrées en catégorie 10, il a été tenu compte des dépenses en espèces répertoriées dans d'autres catégories et pour lesquels des justificatifs avaient été fournis. Ces dépenses ont été déduites des retraits opérés. Enfin, le montant des remboursements demandés a été obtenu en prenant la somme des dépassements mensuels du plafond de 750 euros ou le dépassement annuel du plafond de 7 800 euros, le plus important des deux dépassements étant retenu.

d. La participation de la Déontologue au processus de recouvrement

Dans sa rédaction antérieure au 14 octobre 2020, l'arrêté du Bureau n°12/XV précisait qu'« *en cas de manquement constaté par le déontologue aux règles définies par le présent arrêté, le député est tenu de rembourser les dépenses indûment prises en charge* » et que « *le recouvrement des créances considérées est effectué selon les règles définies aux articles 76 à 79 du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale* », c'est-à-dire comme une créance envers l'Assemblée.

Après avoir auditionné la Déontologue le 4 juin 2020 et contre son avis, le Collège des Questeurs a décidé d'une procédure de remboursement *sui generis* lors de ses réunions des 11 juin et 17 septembre 2020. Les députés ont pu rembourser les sommes réclamées au titre du contrôle du compte de perception de l'indemnité parlementaire vers leur compte AFM. Initialement, les Questeurs avaient prévu qu'à défaut de remboursement dans un délai d'un mois, la créance change de nature pour devenir une créance envers l'Assemblée à rembourser à son Trésorier. Toutefois, lors de leur réunion de septembre, ils ont finalement opté pour le principe d'un remboursement du compte de perception de l'IP vers le compte AFM, avec

précompte sur l'IP pour les députés n'ayant pas eux-mêmes effectué le remboursement des sommes dues.

La Déontologue a été chargée de s'assurer du remboursement des sommes réclamées dans le délai d'un mois. En cas d'absence de remboursement dans ce délai, elle avait pour mission de transmettre le dossier au Trésorier à charge pour lui de faire les relances nécessaires et d'opérer un précompte sur l'IP en cas de nécessité.

Cette procédure s'est appliquée sans modification de l'arrêté pour l'exercice 2018. Elle y a été ensuite inscrite lors de sa modification du 14 octobre 2020 (cf. *infra*).

L'intervention de la Déontologue dans le processus de recouvrement a alourdi de façon sensible la charge de travail de son équipe.

C. UNE DEUXIÈME CAMPAGNE DE CONTRÔLE PLUS SEREINE

Le tirage au sort des 145 députés contrôlés au titre de l'exercice 2019 a été effectué le 15 janvier 2020.

Les opérations de contrôle sur l'exercice 2019 ont pu commencer le 20 février 2020 et se sont achevées, pour la phase d'intervention de la Déontologue, le 18 décembre 2020. La phase de contestation et d'instruction devant le Bureau s'est achevée le 20 janvier 2021.

1. Des députés mieux préparés, une campagne plus courte

Les opérations de contrôle sur l'exercice 2019 se sont déroulées dans des conditions globalement satisfaisantes, malgré la crise sanitaire. Cette amélioration sensible par rapport à l'exercice 2018 peut s'expliquer par deux facteurs.

i. Des députés plus au fait de leurs obligations

Dans l'ensemble, les dossiers des députés pour l'exercice 2019 étaient mieux présentés que pour l'exercice 2018. En outre, les dossiers ont, dans leur immense majorité, été transmis sous forme numérique. Seuls sept dossiers ont été transmis exclusivement sous forme papier. L'amélioration de la qualité des dossiers résulte de deux facteurs. En premier lieu, les députés tirés au sort pour l'exercice 2019 ont pu bénéficier des conseils des députés tirés au sort l'année précédente, leur permettant d'éviter un certain nombre d'écueils. En deuxième lieu, à partir du 1^{er} janvier 2019, les députés devaient obligatoirement faire appel à un expert-comptable pour la tenue de leurs dépenses AFM. Les dossiers étaient donc, à quelques exceptions près, présentés de manière satisfaisante.

ii. Une équipe de contrôleurs renforcée

Comme mentionné précédemment, à partir de mai 2020, l'équipe de la Déontologue a compté 10 personnes en son sein. Cet accroissement du nombre de fonctionnaires au service de la Déontologue a permis une meilleure répartition des tâches et un contrôle plus rapide des dossiers. Par ailleurs, l'expérience accumulée lors du contrôle de l'exercice 2018 a permis à l'équipe d'être plus rapidement opérationnelle et les nouveaux membres de l'équipe ont pu bénéficier de l'expérience des fonctionnaires plus anciens dans la division.

Toutefois, la campagne de contrôle de l'exercice 2018 s'étant prolongée sur une partie de l'année 2020, il n'a pas été possible d'effectuer le second contrôle en cours d'année sur 50 députés tirés au sort, ce qui est regrettable.

2. Une procédure modifiée pour le traitement des contestations

La procédure de contrôle précédemment exposée a été reconduite pour le contrôle sur l'exercice 2019. En revanche, la procédure de contestation devant la Déontologue et devant le Bureau a été modifiée, sur proposition de la Déontologue (cf. *infra*).

a. La procédure devant la Déontologue

i. L'examen des dossiers et l'envoi des courriers de demandes de précisions

De la même façon qu'en 2018, les dossiers des députés ont été divisés en deux « vagues », en respectant la proportionnelle des groupes. La première vague comptait 72 députés et la seconde en comptait 73.

Les 145 députés ont reçu un courrier les informant de leur tirage au sort le 29 janvier 2020. Aux 72 députés de la première vague, il était demandé de fournir les documents nécessaires au contrôle avant le 26 février 2020. Sur ces 72 députés, 43 ont transmis leur dossier dans les temps. Sur les 29 députés en retard, 6 ont transmis leur dossier la semaine suivant le 26 février 2020, 9 ont transmis leurs dossiers entre le 6 mars et le 30 avril 2020. 14 députés ont dû être relancés une ou plusieurs fois à partir du 11 mai 2020 et ont communiqué leurs dossiers entre le 12 mai et le 20 octobre 2020.

Les députés de la deuxième vague ont reçu un courriel début avril leur demandant de remettre les éléments nécessaires au contrôle de leurs dépenses, si cela leur était possible malgré le confinement. Le 11 mai, après la fin du premier confinement, les députés qui n'avaient pas remis leur dossier ont été relancés par lettre recommandée avec accusé de réception et par courriel pour une remise de leur dossier au plus tard le 25 mai. 49 députés sur 73 ont transmis leur dossier avant le 25 mai. 8 députés ont transmis leurs dossiers dans la semaine suivant le 25 mai. Les 16 députés restants ont transmis leur dossier entre le 9 juin et le 21 septembre 2020.

Si le recours à un expert-comptable était obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2019, 5 députés ont toutefois présenté leurs comptes sans faire appel à un expert-comptable. Une recommandation rappelant cette obligation leur a été adressée dans les projets de conclusions qui leur ont été transmis.

Les 145 courriers d'observations ont été envoyés tout au long de l'année 2020, au fur et à mesure de l'analyse des dossiers, entre le 13 mai et le 6 novembre. La date tardive du dernier envoi s'explique par le retard avec lequel a été transmis le dernier dossier reçu.

6 députés n'ont jamais répondu au courrier d'observations qui leur a été envoyé. Leurs projets de conclusions ont donc été rédigés en s'appuyant sur les documents fournis initialement. Les 139 députés qui ont répondu l'ont fait dans un délai moyen de 36 jours, le délai minimum étant d'une journée et le délai maximum de 110 jours. Certaines réponses étant parfois partielles, des députés ont été contactés afin d'obtenir des précisions.

Comme en 2018, la Déontologue s'est entretenue avec tous les députés contrôlés qui le lui demandaient.

ii. L'envoi des projets de conclusions

Sur les 145 projets de conclusions envoyés, le bilan est le suivant :

– pour 21 députés, le projet ne comportait aucune recommandation ou demande de remboursement ;

– pour 3 députés, le projet ne formulait que des recommandations n'appelant donc pas de demandes de remboursement ;

– pour 121 députés, le projet de conclusions constatait au moins une méconnaissance des dispositions de l'arrêté du Bureau justifiant une demande de remboursement.

Les projets de conclusions ont été envoyés entre le 6 et le 20 novembre 2020.

iii. La contestation des projets de conclusions devant la Déontologue

Sur proposition de la Déontologue, l'arrêté n° 12/XV relatif aux frais de mandat des députés a été modifié afin de simplifier la procédure de contestation et garantir sa confidentialité (cf. *infra*). Désormais, les députés disposent de 21 jours francs à compter de la date de réception de leurs projets de conclusions pour les contester. La Déontologue traite ensuite ces contestations et transmet, de manière anonymisée, celles auxquelles elle ne fait pas droit à la Délégation du Bureau chargée du statut du député pour que celle-ci se prononce et en saisisse éventuellement le Bureau. Compte tenu des positions prises par la Délégation ou le Bureau, la Déontologue adresse à l'ensemble des députés des conclusions définitives, éventuellement amendées.

Sur les 145 projets de conclusions envoyés au titre de l'exercice 2019, 31 ont fait l'objet de contestations auprès de la Déontologue. Parmi ces 31 contestations, deux n'étaient pas recevables car elles sont parvenues à la Déontologue hors délai.

b. La procédure devant la délégation chargée du statut du député et le Bureau

La Déontologue n'a pas fait droit aux contestations de 27 députés en tout ou en partie. Les points contestés ont été soumis pour instruction à la Délégation du Bureau chargée du statut du député qui a été saisie d'un nombre de recours plus élevé que lors de la précédente campagne de contrôle en raison des modifications apportées le 14 octobre 2020 à la procédure de contestation et au rôle de la Déontologue qui en est saisie : son rôle est désormais de « filtrer » les contestations, et non plus de les trancher.

La Délégation s'est réunie le 12 janvier 2021. A la suite de cette instruction, le Bureau a, lors de sa réunion du 20 janvier dernier, apporté, sur la proposition de sa Délégation, trois modifications à l'arrêté n° 12/XV. L'entrée en vigueur de celles-ci est rétroactive et fixée à compter du 1^{er} janvier 2019.

La première modification porte sur les formations réalisées à l'étranger. Si le point 4.2 du C de l'article premier de l'arrêté permet à un député de prendre en charge des formations avec son AFM « *sous réserve de recours à des organismes de formation déclarés et, à compter du 1^{er} janvier 2022, certifiés* », cette obligation de recourir à un organisme déclaré auprès du ministère du Travail a empêché la prise en charge au titre de l'AFM de formations réalisées à l'étranger. Il a semblé justifié au Bureau, notamment pour les députés des Français de l'étranger et leurs collaborateurs, de prévoir la possibilité d'imputer sur l'AFM le coût de formations qui ne peuvent être réalisées qu'à l'étranger et qui, par conséquent, ne peuvent être dispensées par des organismes déclarés (et bientôt certifiés) en France.

La deuxième modification est relative aux actions de renforcement de la cohésion d'équipe pour les collaborateurs des députés, qui ont paru inéligibles à la Déontologue, ces actions n'entrant pas dans le champ des dispositions du point 4.2 du C de l'article premier de l'arrêté portant sur la formation, ni dans celui d'aucune autre disposition de l'arrêté.

Sur proposition de sa Délégation, le Bureau a admis la possibilité pour les députés-employeurs d'imputer sur leur AFM des actions de renforcement de la cohésion de leur équipe, qui sont par ailleurs très pratiquées dans le secteur privé, en l'encadrant cependant. La prise en charge a ainsi été limitée à une activité par an.

La troisième modification opérée a consisté à autoriser l'imputation sur l'AFM des frais d'hébergement d'invités. La Déontologue avait jugé ces derniers inéligibles à l'AFM dans la mesure où le point 6.2 du C de l'article premier de l'arrêté ne permettait jusqu'ici de prendre en charge au titre des frais de réception que des « *dépenses effectuées en vue des réceptions organisées dans le cadre du*

mandat, frais de transport des invités, prestations de restauration », à l'exclusion des frais de logement d'invités.

Le Bureau a jugé pertinent de rendre de tels frais éligibles à l'AFM, dans la mesure où les députés reçoivent, pour des événements en lien avec leur mandat (notamment lors des conférences ou colloques qu'ils organisent), des invités qui n'ont pas toujours la possibilité de rentrer chez eux le jour même. Le Bureau a confié à l'organe chargé de la déontologie parlementaire le soin de s'assurer du lien direct entre la dépense d'hébergement et le mandat parlementaire : cet organe pourra notamment demander communication de la qualité des invités.

3. Le bilan de la deuxième campagne de contrôle

a. Un taux de dépenses contrôlées toujours élevé

Le référentiel de contrôle a posé le principe d'un examen d'au moins 50 % des dépenses en volume et en valeur. Sur l'exercice 2019, le taux de couverture¹ global s'établit à 91,4 %.

En 2019, le premier poste de dépenses des députés est celui de la permanence, suivi des déplacements et de l'hébergement et des repas.

b. Les recommandations et les demandes de remboursement

Les principes retenus pour l'exercice 2018 ont été appliqués pour l'exercice 2019. L'arrêté n° 12/XV ayant été modifié le 14 octobre 2020, quelques ajustements ont été opérés lors du contrôle pour tenir compte de ces modifications. Ainsi, par exemple l'arrêté autorise dorénavant l'achat d'un « *sac de voyage* » ou d'une « *valise* » et d'un « *porte-document* » par mandat. Il a donc été demandé aux députés, qui avaient imputé un objet de cette nature sur leur AFM, s'il s'agissait bien du premier de leur mandat. De même, il a été tenu compte de l'assouplissement des conditions relatives aux cadeaux.

L'AFM versée mensuellement étant de 5 373 €, le montant total des remboursements demandés par la Déontologue au titre de l'exercice 2019 représentait 1,89 % de l'AFM versée aux 145 députés contrôlés et 2,11 % du montant d'AFM contrôlé, ce qui représente une baisse d'environ un point par rapport au volume global des remboursements demandés à l'issue de la précédente campagne de contrôle.

En conclusion, la Déontologue regrette de ne pas avoir pu mener les campagnes de contrôle en cours d'année sur 50 députés tirés au titre de l'année 2019 et 2020. Elle estime que les résultats des contrôles menés sont positifs, car les demandes de remboursements sont peu importantes au regard des montants contrôlés. La Déontologue rappelle à ce titre qu'il convient de ne pas inverser les

¹ Soit le ratio du volume financier de pièces contrôlées sur le volume financier de pièces présentées par le député.

choses : le contrôle des frais de mandat ne répond pas à une logique économique et son efficacité ne doit pas être appréciée en rapportant son coût aux remboursements demandés, même s'il demeure légitime de s'interroger sur le coût du contrôle et d'essayer de rationaliser les moyens mis en place et de les utiliser pleinement.

La réussite du contrôle tient au faible nombre de manquements aux règles qui traduit l'efficacité des actions de prévention et de conseil menées. A cet égard, la Déontologue relève que depuis le 1^{er} janvier 2018 elle a répondu à 1 245 consultations portant la réglementation relative aux frais de mandat.

D. DES RECOMMANDATIONS POUR UN CONTRÔLE MIEUX ACCEPTÉ ET PLUS EFFICACE

Le bilan de la première campagne de contrôle a amené la Déontologue à faire un certain nombre de préconisations, de portées diverses. La Déontologue a ainsi proposé une série de modifications à l'arrêté n° 12/XV du Bureau du 29 novembre 2017 relatif au frais de mandat des députés pour simplifier certaines dispositions trop complexes et apporter des précisions. Elles ont fait l'objet d'un examen par le Bureau lors de sa réunion du 14 octobre 2020 et ont en grande partie été mises en œuvre. D'autres préconisations de portée plus générale n'ont pas encore trouvé de traduction.

1. Simplifier le système des frais de mandat et créer un véritable compte dédié pour l'AFM

La Déontologue a pu constater que le système des frais de mandat retenu par l'Assemblée nationale, qui cumule des prises en charge directes, des remboursements sur justificatifs, au titre de diverses enveloppes (CETI, DMD, dotation d'hébergement) et crédits (médecine du travail, péages...) et l'AFM est très compliqué et peu lisible pour les députés : ceux-ci s'en sont souvent plaints auprès de la Déontologue. Au cours de la campagne de contrôle, certains députés ont d'ailleurs découvert grâce aux questions qui leur étaient posées l'existence de possibilités de remboursements dont ils ignoraient l'existence.

Il conviendrait de réfléchir à une simplification du système et des règles applicables, au-delà de la seule fusion entre les enveloppes du CETI et de la DMD qui a été décidée par le Bureau, sur proposition du Collège des Questeurs, lors de sa réunion du 20 janvier 2021.

Si des progrès ont été réalisés avec la mise à disposition des députés de l'application « *Tableau de bord* » qui leur permet notamment d'avoir un aperçu des dépenses financées grâce à l'AFM puis remboursées et un état de la consommation des différentes enveloppes mises à leur disposition, il n'en demeure pas moins que les députés n'ont pas encore les moyens de suivre précisément le remboursement de toutes leurs dépenses et notamment de leurs frais de taxi. Le relevé de gestion de

l'AFM est d'une maigre utilité dans la mesure où ne figurent sur ce relevé que les dépenses remboursées par élément variable de paie et non par mandat. Il donne une photographie incomplète des dépenses remboursées sur le compte AFM. Il serait souhaitable que les députés puissent avoir un état précis de la consommation des frais de mandat remboursés et de l'AFM.

La Déontologue a appelé par ailleurs de ses vœux la mise en place d'un compte dédié à l'AFM qui ne servirait qu'au paiement des dépenses éligibles au titre de cette avance. L'AFM ne servirait plus de trésorerie pour régler des dépenses ensuite remboursées. Il conviendrait de trouver un autre système qui permettrait également que les députés n'aient pas à avancer sur leurs deniers personnels les frais qui font l'objet de remboursement. Il en résulterait une grande simplification.

Ainsi l'article 2 de l'arrêté n° 12/XV du Bureau du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés intitulé « *Modalités de prise en charge des frais de mandat* » pourrait être modifié. Son troisième alinéa pourrait préciser que : « *l'avance est versée sur un compte bancaire ou postal distinct de ceux sur lesquels est versée l'indemnité parlementaire et, le cas échéant, le crédit pour la rémunération des collaborateurs* » et le principe d'un abondement de cette avance par le remboursement d'autres frais serait supprimé.

2. Améliorer les conditions du contrôle pour une meilleure acceptabilité par les députés

a. Rendre obligatoire le recours à une application centralisée pour l'enregistrement des dépenses

Dès le début de la législature, la question de l'utilisation d'une application centralisée s'est posée. Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'application développée par Jenji est mise à la disposition des députés. Très peu de députés l'utilisent alors qu'elle est censée leur faciliter la tâche. Sur la campagne portant sur l'exercice 2019, seulement 6 députés y ont eu recours. Il peut au demeurant être rappelé que le marché qui a été passé avec l'entreprise qui développe l'application Jenji l'a été sur la base de 577 députés utilisateurs.

Il conviendrait de faire un bilan de cette utilisation et de voir si des améliorations de l'application sont nécessaires.

Le travail du déontologue serait grandement facilité si tous les députés utilisaient une application centralisée : tous les dossiers seraient présentés de la même façon et facilement exploitables.

L'obligation de recourir à un expert-comptable à compter du 1^{er} janvier 2019 ne facilite pas l'utilisation de cette application par les députés, puisque les experts-comptables ont leurs propres applications et témoignent d'une certaine réticence à en changer. Ils souhaiteraient qu'un système de passage de leur application à Jenji soit instauré, ce qui constitue une piste d'amélioration à examiner.

b. Renforcer l'utilité de l'obligation de recourir à un expert-comptable pour l'enregistrement des dépenses

La mission de l'expert-comptable auquel chaque député doit désormais recourir pour l'établissement de son tableau de suivi des dépenses a une portée limitée. Les experts-comptables partent en principe des relevés de compte bancaire pour établir le tableau des dépenses des députés et font ainsi un rapprochement bancaire. Ce travail est essentiel puisqu'il est nécessaire de s'assurer que toutes les dépenses financées par l'AFM (en dehors de celles qui font l'objet de remboursement par les services de l'Assemblée) soient bien mentionnées dans le tableau de suivi des dépenses et il est chronophage. Toutefois tous les experts-comptables ne rendent pas compte de ce rapprochement de façon claire et exploitable. Il conviendrait de se rapprocher du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables afin de déterminer si une clause relative au rapprochement bancaire ne pourrait pas être ajoutée dans la lettre de mission type. Les experts-comptables pourraient ainsi indiquer dans un document la liste des dépenses éventuellement non répertoriées dans le tableau de suivi des dépenses avec les motifs de cette exclusion.

c. Faire appel à un cabinet d'expertise-comptable pour l'examen des dépenses contrôlées

Le choix de faire appel à des ressources internes pour assurer le contrôle a pu paraître plus sécurisant pour les députés, alors même que les experts-comptables sont soumis à un secret professionnel. Ce n'était pas celui qui était fait dans le projet d'arrêté initialement soumis au Bureau.

Ce choix ne permet pas de mobiliser un nombre suffisant de personnes afin de limiter la période de contrôle à quelques mois. Le système retenu par le Sénat qui consiste à faire appel à deux cabinets d'experts-comptables et à limiter les opérations de contrôle à six mois paraît séduisant : il permet aux sénateurs de connaître rapidement les conclusions du contrôle de leur compte, ce qui constitue un élément de sa bonne acceptabilité. Une réflexion devrait être à nouveau engagée sur ce point.

d. Clarifier les modalités de communication avec les députés

La Déontologue veille à assurer la plus grande confidentialité de ses échanges avec les députés contrôlés. Aussi a-t-elle fait le choix d'adresser les courriers informant les députés qu'ils font l'objet d'un contrôle ainsi que ses projets de conclusions et conclusions par courrier au domicile indiqué par les députés au service de la Gestion financière et sociale. Les demandes de précision ont été adressées par courriel lorsque les députés le souhaitaient sur la messagerie indiquée à la division, avec une invitation forte à utiliser une messagerie de l'Assemblée.

La mise en place d'une messagerie privée destinée aux échanges confidentiels aurait dû permettre de simplifier les échanges et de les rendre plus fluides. L'usage de cette messagerie par les services gérant des informations

confidentielles a été rendu obligatoire par le Collège des Questeurs en février 2020. Toutefois, force est de constater que beaucoup de députés ignorent l'existence de cette messagerie ou ne l'utilisent pas et que son utilisation par la division de la Déontologie suscite parfois des réactions très violentes de leur part. Il n'est pas rare que les députés continuent d'exiger des envois sur des messageries privées, qui ne sont absolument pas sécurisées.

Il conviendrait de clarifier si le déontologue doit continuer à essayer de promouvoir l'usage de la messagerie privée ou accepter n'importe quelle messagerie pour ses envois. Beaucoup d'énergie et de temps ont été consacrés à cette seule question de l'outil de communication. Le service de la Déontologie a dû expliciter les raisons du recours à cette messagerie privée.

e. Sensibiliser les députés sur leur obligation de tenue régulière de leur tableau de suivi de dépenses

Au Sénat, il est procédé à l'apurement des avances perçues chaque année. Chaque sénateur doit remettre le total des dépenses justifiées avant le 15 janvier qui suit l'exercice clos. Au vu des montants transmis, il est procédé à l'apurement des avances perçues et la fraction des avances non rapprochées des dépenses justifiées est récupérée, pour son montant, par la diminution de l'avancée versée et due au titre de l'exercice suivant. De ce fait, la remise des comptes est nécessaire pour obtenir la pérennité du versement des avances.

Le système retenu par l'Assemblée, qui ne s'appuie pas sur un apurement annuel, n'encourage pas les députés à suivre leur consommation d'AFM. Selon les dires de certains experts-comptables, les députés attendent même d'être tirés au sort pour confier les documents nécessaires à l'établissement de leur tableau de dépenses, ce qui n'est pas conforme à la logique de la réforme des frais de mandat. Cela explique que la Déontologie ait pu avoir des difficultés à récupérer les dossiers de contrôle. Il conviendrait de sensibiliser les députés sur leurs obligations en ce domaine.

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

Le régime initial de prise en charge des frais de mandat des députés a été défini par le Bureau de l'Assemblée nationale dans son arrêté « fondateur » n° 12/XV du 29 novembre 2017.

Ce régime a depuis été modifié à cinq reprises, la première révision ayant été opérée par un arrêté n° 55/XV du 7 novembre 2018 que la Déontologie a évoqué dans son précédent rapport.

A. LA PARTICIPATION DE LA DÉONTOLOGUE AUX MODIFICATIONS DE L'ARRÊTÉ RELATIF AUX FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS

Depuis que la Déontologue a remis son précédent rapport au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale en janvier 2019, l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés a été modifié pas moins de quatre fois, les 30 janvier, 15 mai et 8 octobre 2019 ainsi que le 14 octobre 2020.

A l'occasion de chaque révision de l'arrêté, la Déontologue a transmis aux Questeurs un avis dont elle regrette qu'il n'ait pas été systématiquement communiqué au Bureau de l'Assemblée nationale, en particulier lors de la modification de l'arrêté du 29 novembre 2017 intervenue le 14 octobre 2020.

1. Révision du 30 janvier 2019 : revirements et adaptations diverses de la prise en charge des frais de mandat

L'arrêté du Bureau n° 62/XV du 30 janvier 2019 a apporté trois principales modifications au régime des frais de mandat des députés jusqu'alors en vigueur : la première est revenue sur la possibilité d'imputer sur l'AFM certains frais engagés par des collaborateurs bénévoles, la deuxième a précisé les modalités d'imputation des frais d'hébergement des députés sur cette avance et la troisième a rendu obligatoire le recours à un expert-comptable pour tenir et vérifier le relevé des frais des députés.

a. La suppression de la possibilité d'imputer sur l'AFM certains frais engagés par des collaborateurs bénévoles

L'arrêté du 7 novembre 2018 avait modifié celui du 29 novembre 2017 pour ouvrir aux députés la possibilité d'imputer sur leur AFM les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement de collaborateurs bénévoles, contre l'avis de la Déontologue.

Saisie du projet de cette modification, la Déontologue avait en effet émis un avis défavorable à son sujet, estimant que, si le recours à des bénévoles paraissait être une solution intéressante pour accroître les moyens d'action des députés, le bénévolat pouvait également exposer ces derniers à un risque de requalification de la relation de travail et au grief – plus ou moins fondé – de vouloir contourner les mesures adoptées pour interdire ou encadrer les emplois familiaux.

Déjà, lors de l'élaboration de l'arrêté du 29 novembre 2017, la Déontologue avait recommandé, dans son avis du 30 octobre 2017, de faire expressément référence aux collaborateurs salariés, à l'exclusion des bénévoles, dans la liste des frais éligibles au titre de l'AFM et exprimé des réserves quant à la possibilité pour les députés de faire appel à des collaborateurs non rémunérés qui, aux côtés de leurs collaborateurs salariés, pourraient également les assister dans l'exercice de leur mandat, compte tenu des risques de requalification de la relation de travail – l'existence d'un lien salarial ne dépendant en effet ni de la volonté des parties, ni de

la dénomination donnée à cette prestation, mais de la caractérisation, par le juge, d'une relation de subordination.

Cette position s'inspirait notamment de la nouvelle rédaction de l'article 8 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, issu de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, qui va dans le sens d'une affirmation de relations formalisées de travail entre les députés et leurs collaborateurs, alors que le bénévolat, qui exclut tout lien de subordination et toute contrepartie financière, s'inscrit dans un cadre souple qui n'a d'ailleurs pas de traduction légale dans le code du travail¹.

C'est donc de manière très favorable qu'en janvier 2019, la Déontologue a accueilli la proposition du Collège des Questeurs de revenir sur la possibilité ouverte, deux mois plus tôt, d'imputer sur l'AFM les frais de restauration, d'hébergement ponctuel et de déplacement de collaborateurs bénévoles.

Au-delà du risque de requalification de la relation de travail auquel un député pouvait s'exposer au plan individuel, plusieurs aspects du recours à des collaborateurs bénévoles présentaient des difficultés aux yeux de la Déontologue.

Tout d'abord, dans la mesure où un bénévole ne doit pas percevoir de rémunération, conformément à une jurisprudence de la Cour de cassation², seuls les frais réellement engagés par ce bénévole et directement en lien avec l'exercice du mandat parlementaire étaient susceptibles d'être remboursés par cette avance – étant précisé qu'étaient bien sûr exclus de toute prise en charge les frais exposés par des collaborateurs bénévoles dont l'activité était en lien avec une campagne électorale.

Ensuite, le recours à des collaborateurs bénévoles ne doit pas conduire les députés à négliger les obligations légales³ instituées pour prévenir les conflits d'intérêts pouvant découler de l'emploi de collaborateurs parlementaires. Ces obligations visent, en effet, les collaborateurs des parlementaires en général, sans distinguer selon qu'ils sont salariés ou bénévoles.

Enfin, dans l'esprit de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, les dispositions encadrant les emplois familiaux peuvent également être interprétées comme s'appliquant aux collaborateurs bénévoles. *A contrario*, le recours à ces bénévoles pourrait être perçu comme un moyen de contourner les mesures d'encadrement des emplois familiaux.

¹ Le code du travail ne prévoit qu'une interdiction de dissimuler des activités (art. L. 8221-3) ou des salariés (art. L. 8221-5) aux organismes de protection sociale, à l'administration fiscale ou aux greffes des registres professionnels.

² Cass. Soc., 29 janvier 2002, Assoc. Croix-Rouge française c/ Huon.

³ Mention de leurs noms et fonctions exercées en dehors de l'Assemblée nationale dans la déclaration d'intérêts et d'activités du député publiée sur le site de la HATVP, interdiction d'être rémunérés par des représentants d'intérêts.

b. Les frais d'hébergement imputables sur l'AFM

Dans sa version issue de la révision du 7 novembre 2018, le point 3.1 du C de l'article premier de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés prévoyait que « *dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, les chambres de la Résidence hôtelière installée dans les bâtiments de l'Assemblée nationale sont mises à la disposition des députés et les frais de nuitée dans des hôtels parisiens sont remboursés par l'Assemblée nationale sur justificatifs, dans la limite d'un plafond. Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, pour les députés qui ne disposent pas d'un bureau pourvu des commodités nécessaires pour permettre d'y séjourner et qui renoncent à la prise en charge ou au remboursement des frais de nuitée à la Résidence hôtelière ou dans des hôtels parisiens, peuvent faire l'objet d'un remboursement sur justificatifs, dans la limite d'un plafond mensuel de 900 €, les dépenses d'hébergement suivantes : - la location d'un pied-à-terre à Paris ou dans une commune de la petite couronne (loyer, dépenses d'eau, d'électricité et de chauffage, frais d'agence, taxes et impôts afférents à l'occupation du local, frais d'assurances, à l'exclusion des frais d'aménagement tels que les dépenses de mobilier, d'équipement électroménager ou l'achat du linge de maison...)* ». Et le point 3.2 du C du même article premier ajoutait que « *sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat : - 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, 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 justificatif* ».

En d'autres termes, tous les députés qui ne disposaient pas d'un « bureau-chambre » et qui renonçaient à la prise en charge ou au remboursement des frais de nuitée à la Résidence hôtelière ou dans des hôtels parisiens, pouvaient louer un pied-à-terre à Paris ou dans une commune de la petite couronne, demander le remboursement, sur justificatifs, des frais liés à cette location dans la limite de la dotation d'hébergement (d'un montant mensuel de 900 € à l'époque) et imputer le surplus de ces frais sur leur AFM.

En conséquence, la Déontologue a estimé qu'un député bénéficiaire d'un bureau-chambre ne pouvait recourir à l'AFM pour louer un pied-à-terre, dans la mesure où l'arrêté du 29 novembre 2017 ne prévoyait la prise en charge d'une telle location sur l'AFM qu'« *en complément des frais remboursés sur justificatifs* ». L'emploi de l'expression « *en complément* » lui a semblé signifier qu'il était nécessaire que le député bénéficie d'un remboursement de ses frais de location de son pied-à-terre et que seul le surplus était imputable sur l'AFM, c'est-à-dire que le député bénéficie de la dotation d'hébergement et remplit donc les conditions d'éligibilité à cette dotation : ne pas être élu de Paris ou d'un département de la petite couronne et ne pas être titulaire d'une solution d'hébergement déjà prise en charge par l'Assemblée nationale (bureau-chambre, mise à disposition de chambres de la Résidence sise dans les bâtiments de l'Assemblée nationale, remboursement de nuitées dans un hôtel parisien).

Toutefois, les Questeurs ont interrogé la Déontologue sur la possibilité de revenir sur cette interprétation qui reposait sur l'idée que l'Assemblée n'avait pas à financer deux solutions d'hébergement pour un même député, quand bien même leur mode de financement n'était pas le même.

Les Questeurs ont donc proposé d'ouvrir la possibilité pour tous les députés d'utiliser l'AFM, sous réserve de leur accord, pour le paiement des frais de location d'un pied-à-terre, de location de courte durée et d'hôtel, qu'ils aient ou non accès à une autre solution d'hébergement prise en charge directement (bureau-chambre ou chambre à la Résidence) ou sur remboursement (frais d'hôtel parisien).

La Déontologue a toutefois fait valoir la nécessité de ne pas prévoir la possibilité de location d'un pied-à-terre pour les députés élus de Paris et de la petite couronne, afin de ne pas favoriser un possible effet d'aubaine.

Cette précaution a été reprise dans la rédaction du point 3.2 du C de l'article premier de l'arrêté relatif aux frais de mandat, tel qu'issue de l'arrêté du Bureau du 30 janvier 2019, qui a par ailleurs tenu compte de deux recommandations de la Déontologue :

- 1° limiter l'interdiction faite aux élus de Paris et de la petite couronne d'imputer sur l'AFM certains frais d'hébergement aux seuls frais de location d'un pied-à-terre, de façon à leur permettre de prendre en charge occasionnellement sur cette avance des frais d'hôtel ou de location de courte durée qu'ils peuvent être amenés à exposer dans le cadre de déplacements hors de Paris en lien avec leur mandat ;

- 2° restreindre l'autorisation des Questeurs pour l'imputation de frais d'hébergement sur l'AFM aux seuls frais de location d'un pied-à-terre, de façon à éviter une procédure excessivement lourde qui aurait conduit à solliciter une telle autorisation pour la prise en charge de nuitées d'hôtel hors de Paris ou de locations de courte durée.

c. L'obligation de recourir à un expert-comptable pour l'établissement et la vérification du relevé des frais de mandat

Dans sa version initiale, l'article 3 de l'arrêté du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés a prévu la prise en charge directe par l'Assemblée du recours par un député à un expert-comptable pour tenir et vérifier le relevé des frais financés avec l'AFM, dans la limite d'un plafond de 1 400 € TTC par an – le surplus éventuel étant susceptible d'être imputé sur l'AFM.

Le Bureau a initialement écarté l'obligation de recourir à un expert-comptable au motif que la tenue du relevé des dépenses financées avec l'AFM ne s'assimilait pas à la tenue d'une véritable comptabilité et qu'elle était relativement simple.

Le Collège des Questeurs a finalement proposé en janvier 2019 de rendre obligatoire le recours à un expert-comptable pour les frais engagés à partir du 1^{er} janvier 2019, estimant que « *cette procédure apporte des garanties de sérieux et de régularité aux députés pour le suivi de leurs frais et qu'elle simplifiera les contrôles exercés par la Déontologie* ».

La Déontologie a favorablement accueilli cette modification de l'arrêté, la tenue du relevé des dépenses définitivement imputables sur l'AFM n'étant pas aussi facile qu'il y paraissait, compte tenu de la complexité du dispositif de prise en charge des frais de mandat. Comme évoqué plus haut, la mission des experts-comptables pourrait toutefois être renforcée pour rendre leur intervention plus utile.

d. La suppression de l'obligation de transmission dématérialisée du dossier des frais de mandat

Dans sa version initiale, l'article 3 de l'arrêté du 29 novembre 2017 prévoyait que « *lorsque le déontologue de l'Assemblée nationale en fait la demande, le député est tenu de communiquer sans délai, sous forme dématérialisée, les données et pièces justificatives qu'il doit enregistrer, classer et conserver* ».

L'arrêté du Bureau du 30 janvier 2019 a supprimé l'obligation de dématérialisation de cette transmission, contre l'avis de la Déontologie.

La communication de données et de pièces justificatives au format papier pose tout d'abord un problème matériel de stockage, les capacités des locaux de la division de la Déontologie n'étant pas illimitées et le stockage dans d'autres locaux ne garantissant pas, en l'état, une parfaite sécurisation des documents transmis.

Au-delà de ces aspects logistiques, la communication des dossiers de frais de mandat au format papier peut être source de difficultés pour les députés qui fournissent des documents originaux sans en effectuer préalablement des copies. Certains d'entre eux peuvent, dans le cadre des échanges qu'ils ont avec la Déontologie au cours du contrôle de leurs frais de mandat, souhaiter vérifier des documents transmis qu'ils n'ont alors pas d'autre choix que de venir consulter dans les locaux de la division de la Déontologie. Cette contrainte peut être particulièrement lourde et épineuse lorsque les possibilités de déplacement et de contact physique sont restreintes comme cela est le cas dans le cadre des confinements décidés en période de crise sanitaire.

La transmission de documents originaux au format papier est également source de difficultés pour le déontologue qui, s'il souhaite conserver des dossiers au-delà de la phase de contrôle, notamment en cas d'éventuelles contestations ou procédures ultérieures (initiées par exemple par l'autorité judiciaire ou par la Cour des comptes), n'a d'autre choix que de procéder à une numérisation (fort chronophage) de dossiers potentiellement très volumineux.

Enfin, elle rend très difficile la constitution d'une base de données.

Pour toutes ces raisons, la Déontologue a regretté vivement la suppression de l'obligation de transmission dématérialisée du dossier des frais de mandat à laquelle l'arrêté du 30 janvier 2019 a procédé. Heureusement, en pratique, l'obligation de recours à un expert-comptable et la crise sanitaire ont conduit à réduire le nombre de dossiers au format papier.

Elle a déploré également que, contrairement à ce qu'elle avait suggéré dans son avis, cet arrêté n'ait pas inscrit à l'article 3 de l'arrêté du 29 novembre 2017 une obligation de tenue régulière du relevé des dépenses dans la perspective de la mise en œuvre d'éventuels contrôles en cours d'exercice. Une recommandation de procéder à l'enregistrement des dépenses selon une périodicité mensuelle a été faite par le Collège des Questeurs dans un courriel adressé à tous les députés le 26 décembre 2017, mais l'expérience des campagnes de contrôle au titre des exercices 2018 et 2019 a montré que cela n'était pas suffisant.

2. Révision du 15 mai 2019 : éligibilité des aménagements de la permanence et du domicile nécessités par des mesures de sécurité

La fin de l'année 2018 et l'année 2019 ont été marquées par de fortes tensions sociales qui ont pu conduire à ce que des menaces soient proférées à l'encontre de parlementaires et à ce que leurs permanences soient dégradées, notamment en marge de manifestations de « gilets jaunes ».

Dans ce contexte, la Déontologue a été saisie par plusieurs députés de la question de savoir si le coût de travaux de sécurisation de leur permanence parlementaire et de leur domicile – susceptibles d'accroître la valeur de ces locaux – était éligible à l'AFM.

La Déontologue leur a répondu négativement, compte tenu de la rédaction alors en vigueur de l'arrêté du 29 novembre 2017.

En effet, cet arrêté énonce au A de son article premier 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* ». En application de ce principe, le B du même article établit, au titre des « *Dépenses insusceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat* », une liste de « *Dépenses pouvant avoir pour effet l'augmentation du patrimoine personnel du député, de ses proches ou de ses collaborateurs* ». Sont ainsi proscrits, outre l'achat d'un bien immobilier, la location d'un bien immobilier dont le député ou ses proches sont propriétaires, l'achat d'un véhicule l'année précédant le terme de la législature ainsi que « *les “ gros travaux ” au sens des dispositions du Code civil réalisés dans la permanence parlementaire dont le député est propriétaire* ».

L'arrêté autorisait ainsi uniquement la réalisation de travaux de portée limitée dans la permanence dont le député est propriétaire, à savoir ceux susceptibles d'être mis à la charge du locataire. Pour le député locataire d'une

permanence en revanche, l'arrêté prévoyait, outre la prise en charge des « réparations locatives », celle des « aménagements nécessités par des mesures de sécurité ou les travaux d'adaptation nécessités par la destination du local » ainsi que celle des « aménagements incombant au propriétaire mais que celui-ci refuse de payer notamment en matière d'accessibilité des locaux » (1.2 du C de l'article premier précité).

Si l'arrêté ne cite pas expressément les dépenses relatives au logement principal du député dans la liste des dépenses interdites, de telles dépenses sont, par principe, susceptibles d'entrer dans les catégories des « Dépenses personnelles » ou des « Dépenses pouvant avoir pour effet l'augmentation du patrimoine personnel du député », qui sont prohibées.

Au regard de cette réglementation, la Déontologue a considéré qu'étaient inéligibles à l'AFM, d'une part les travaux de sécurisation des permanences parlementaires dont les députés étaient propriétaires, dans la mesure où de tels travaux excédaient ceux qui sont à la charge du locataire, et, d'autre part, les travaux ou mesures de sécurisation du domicile des députés.

Dès le 24 janvier 2019, dans une logique réparatrice, le dispositif de prise en charge des dépenses afférentes aux réparations des dégradations subies par les permanences des députés à la suite d'actes de vandalisme, lorsque celles-ci ne sont pas remboursées par les assurances, a été étendu par les Questeurs aux dégradations des domiciles des députés ainsi qu'à leurs autres biens, dont leurs véhicules, selon les mêmes modalités que pour la dégradation des permanences.

Par la suite, au printemps 2019, dans une logique préventive cette fois, le Collège des Questeurs a proposé de permettre l'imputation sur l'AFM des « aménagements nécessités par des mesures de sécurité » pour les permanences dont les députés sont propriétaires et pour leurs résidences principales, qu'ils en soient propriétaires ou locataires, « à la condition que [ces aménagements] répondent directement à une préconisation des services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, établie par un document émanant de ces services ».

Compte tenu de la gravité des menaces, la Déontologue s'est montrée favorable au principe de ces modifications, estimant que les dépenses exposées par les députés pour la sécurisation des permanences dont ils sont propriétaires ou de leurs domiciles, afin de répondre aux menaces dont ils font l'objet en leur qualité de parlementaire, pouvaient être considérées comme « directement liées à l'exercice de leur mandat » et se rattacher ainsi à des frais de mandat, même si une prise en charge de cette nature n'existe pas pour d'autres élus.

Pour autant, la Déontologue a recommandé d'encadrer la prise en charge de telles dépenses, jugeant que la possibilité d'entreprendre des travaux sur des biens appartenant aux députés devait être entourée d'importants garde-fous dans la mesure où ces travaux étaient susceptibles d'augmenter la valeur du bien concerné.

Elle a ainsi approuvé l'exigence, d'une part, d'une préconisation des services de la police ou de la gendarmerie – qui est de nature à garantir l'effectivité de la menace et la nécessité des travaux –, et, d'autre part, d'un lien direct entre les aménagements effectués et la préconisation formulée – qui doit permettre d'éviter les travaux superflus ne répondant pas au besoin constaté.

Ces importantes garanties, combinées avec l'exigence générale posée par le A de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017 que « *les frais de mandat pris en charge l'Assemblée nationale [aient] un caractère raisonnable* », permettaient d'éviter les risques de détournement.

La Déontologue a proposé toutefois d'ajouter une condition supplémentaire au dispositif, compte tenu de la nature particulière des dépenses qu'il s'agissait de prendre en charge et de leur caractère dérogoire au regard du principe selon lequel la prise en charge des frais de mandat ne doit pas se traduire par un accroissement de la valeur du patrimoine du député. Il lui a ainsi semblé souhaitable de soumettre ces travaux à un accord préalable des Questeurs.

Cette suggestion a été retenue par l'arrêté du Bureau n° 69/XV du 15 mai 2019 qui a modifié les points 1.2 et 3.2 du C de l'article premier de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés pour prévoir l'éligibilité à l'AFM, sous réserve d'un accord préalable des Questeurs, des aménagements de la permanence dont le député est propriétaire ainsi que de son domicile (qu'il en soit propriétaire ou locataire) lorsque ces aménagements sont nécessités par des mesures de sécurité préconisées par les services de la police ou de la gendarmerie nationale et établies par un document émanant de ces services.

3. Révision du 8 octobre 2019 : délégation aux Questeurs de la compétence pour définir le plafond mensuel de la dotation d'hébergement désormais fixé à 1200 euros

L'article 4 *sexies* dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, introduit par l'article 20 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, prévoit que le Bureau, « *après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, définit le régime de prise en charge des frais de mandat et arrête la liste des frais éligibles* ». Il précise également que « *les députés et sénateurs sont défrayés sous la forme d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur présentation de justificatifs ou du versement d'une avance par l'assemblée dont ils sont membres, dans la limite des plafonds déterminés par le bureau* ».

La loi confie donc expressément au Bureau de chaque assemblée le soin de définir le régime de prise en charge des frais de mandat, dont les plafonds de dépenses autorisés. En application de ces dispositions, le Bureau de l'Assemblée nationale a, au point 3.1 du C de l'article premier de son arrêté du 29 novembre 2017, fixé à 900 € le plafond mensuel de la dotation d'hébergement.

Par ailleurs, la loi ne prévoit aucune possibilité de délégation de cette compétence à un autre organe.

Or c'est une règle bien connue en droit public qu'« *une subdélégation n'est légale que lorsqu'elle est autorisée par un texte* »¹, comme l'a jugé le Conseil d'Etat². Sauf si elle est expressément prévue par un texte, la délégation ou subdélégation de compétence est illégale³ et cette illégalité constitue une incompétence d'ordre public⁴.

Malgré ces principes bien établis, il a été proposé en octobre 2019 que la compétence pour déterminer le plafond de la dotation d'hébergement soit désormais confiée au Collège des Questeurs, alors même qu'aucun texte ne prévoit une telle possibilité de délégation.

La Déontologue a alors alerté le Collège des Questeurs sur les risques juridiques que pareille initiative, en dehors de toute base textuelle, pouvait receler, et a fait valoir qu'il lui semblait *a minima* nécessaire, afin de respecter l'intention du législateur, que les arrêtés des Questeurs fixant le plafond mensuel de la dotation d'hébergement soient, d'une part, soumis au même régime de publicité que celui prévu par l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 pour les arrêtés du Bureau et, d'autre part, qu'ils soient pris ou modifiés après qu'elle aura été consultée.

Tenant partiellement compte de cet avis, le Bureau, dans son arrêté n° 77/XV du 9 octobre 2019, a lui-même fixé le plafond mensuel de la dotation d'hébergement à 1 200 € à compter du 1^{er} novembre 2019, tout en attribuant pour l'avenir cette compétence au Collège des Questeurs. C'est la raison pour laquelle le troisième alinéa du point 3.1 du C de l'article premier de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés ne fait plus mention d'un plafond chiffré mais seulement d'un « *plafond mensuel* », sans indication du montant de ce plafond.

Pour ce qui est du choix d'augmenter la dotation d'hébergement de 900 à 1 200 euros, la Déontologue a estimé qu'il répondait à des considérations budgétaires et politiques sur lesquelles il ne lui appartenait pas à de se prononcer, dès lors que cette hausse ne lui a pas paru manifestement déraisonnable. La Déontologue s'est néanmoins montrée vigilante, dans le cadre de ses contrôles au titre de l'exercice 2019, sur le montant du surplus de loyer imputé sur l'AFM.

Par ailleurs, dans le prolongement de l'avis qu'elle avait rendu lors de la création de la dotation d'hébergement, la Déontologue a fait valoir qu'il était important de conserver un plafond mensuel, plus adapté à ses yeux qu'un plafond annuel. Conférer un caractère annuel au plafond de l'allocation permettrait en effet

¹ D. Péano, Jurisclasseur administratif, fascicule 1150 (« *Recours pour excès de pouvoir – contrôle de la légalité externe* »), 2006, § 57.

² CE, 31 octobre 1986, requête n° 66612.

³ CE, Ass., 27 octobre 1995, Recueil CE 1995, p. 359 ; CE, 21 avril 1997, *Ministre du logement contre C.*

⁴ CE, 14 janvier 1987, requête n° 59145.

de cumuler la non-utilisation de la dotation d'hébergement les mois où la présence des députés à Paris n'est pas requise, en particulier pour les députés qui n'auront pas opté pour la location, à durée indéterminée, d'un pied-à-terre, mais privilégié une location de courte durée et temporaire.

4. Révision du 14 octobre 2020 : modifications diverses de l'arrêté du 29 novembre 2017

La révision de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés opérée par l'arrêté n° 98/XV du 14 octobre 2020 procède de trois sources : outre les modifications suggérées par le Collège des Questeurs, la Délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député et la Déontologue ont, à l'issue de la campagne de contrôle 2018, formulé plusieurs propositions de modification de cet arrêté. La Déontologue a émis, sur les propositions de modification transmises par le Collège des Questeurs et par la Délégation, deux avis qu'elle a transmis aux Questeurs et au Président de l'Assemblée nationale.

a. Les modifications proposées par le Collège des Questeurs

Le 30 septembre 2020, la Déontologue a été saisie par le Collège des Questeurs de propositions de modification de l'arrêté du 29 novembre 2017 portant sur six aspects, dont seulement deux ont recueilli un avis positif de sa part.

- *Possibilité d'imputer sur l'AFM les frais liés au télétravail des collaborateurs*

Dans un contexte de développement du télétravail, en particulier à la faveur des mesures de confinement décidées pour faire face à l'épidémie de Covid-19, le Collège des Questeurs a proposé de rendre éligibles à l'AFM les dépenses d'équipement, de consommables et de prestations informatiques et éventuels autres frais rendus nécessaires par le télétravail des collaborateurs.

En effet, la question de la prise en charge des frais liés au télétravail des collaborateurs n'a pas été spécifiquement abordée par l'arrêté du 29 novembre 2017, dans sa version initiale.

Or le droit du travail prévoit que les frais qu'un salarié justifie avoir exposés pour les besoins de son activité professionnelle et dans l'intérêt de l'employeur doivent lui être remboursés sans qu'ils puissent être imputés sur sa rémunération. Le contrat de travail peut prévoir que le salarié conserve la charge de ses frais professionnels moyennant le versement d'une somme forfaitaire fixée à l'avance, ce qui dans les faits ne constitue pas un obstacle au principe de remboursement puisque la somme forfaitaire doit couvrir les frais engagés par le salarié. A défaut d'un tel système, le remboursement des frais se fait de manière forfaitaire ou au réel.

L'Assemblée n'a pas opté pour le versement d'une somme forfaitaire fixée à l'avance. Le crédit collaborateur alloué aux députés est exclusivement affecté à la rémunération des collaborateurs. Quelques prises en charge de frais sont par ailleurs

organisées pour les déplacements : la prise en charge de la moitié d'un abonnement aux transports publics et des facilités pour les trajets entre l'Assemblée nationale et la circonscription, qui sont gérées par le service de la Logistique parlementaire. En outre, est prévue une prime de repas financée par le crédit collaborateur qui peut être remplacée par l'attribution de titres-restaurant.

Pour le reste, l'arrêté relatif aux frais de mandat a ouvert la possibilité de prendre en charge, grâce à l'AFM, certaines dépenses engagées par les collaborateurs salariés dans le cadre des missions qui leur sont confiées par le député-employeur : leurs frais de déplacement « *pour des activités liées à l'exercice du mandat parlementaire ou à l'activité politique du député* » (point 2.2 du C de l'article premier de l'arrêté) ; les repas pris avec le député « *dans le cadre de l'exercice de son mandat ou de son activité politique* » (point 3.2 du C de l'article premier de l'arrêté) et les « *frais d'hôtel et de location temporaire et de repas occasionnés par un déplacement effectué dans le cadre du mandat du député* » (point 3.2 du C de l'article premier de l'arrêté).

La Déontologue a appelé l'attention des autorités politiques de l'Assemblée sur les difficultés d'application de ces dispositions. Les prises en charge prévues par l'arrêté ne peuvent concerner que des frais professionnels alors même que la rédaction de l'arrêté ne l'indique pas expressément et que la distinction entre les frais professionnels et les avantages en nature n'est pas toujours aisée à manier. Tout frais de déplacement ou d'hébergement d'un salarié, même s'il est lié à son emploi, n'est pas un frais professionnel pour les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et il convient d'être attentif aux cumuls des prises en charge.

Or les avantages en nature sont soumis à cotisations sociales et imposition et doivent être mentionnés sur le bulletin de salaire. Ainsi leur attribution dans le cadre de l'AFM n'est pas possible puisque les députés en gestion déléguée, soit la quasi-totalité des députés, ne peuvent pas verser de cotisations sociales avec l'AFM et devraient informer le service de la Gestion financière et sociale des avantages versés, afin que celui-ci s'assure du paiement des cotisations ainsi que de la mention de l'avantage reçu dans le bulletin de paiement du collaborateur et l'intègre à son revenu.

La Déontologue a ainsi demandé que les députés soient informés sur ce que recouvrait la notion de frais professionnels sur la base d'une analyse juridique appliquée à la situation des collaborateurs et qu'ils connaissent ainsi les limites de ce qu'ils peuvent financer dans le cadre de l'AFM. Elle a par ailleurs formulé une proposition tendant à préciser dans l'arrêté du 29 novembre 2017 que les frais de transport, de repas et d'hébergement qui peuvent être pris en charge par l'AFM doivent correspondre à la qualification des frais professionnels.

Pour ce qui concerne plus particulièrement les frais liés au télétravail, il convient de rappeler qu'une ordonnance du 22 septembre 2017 a modifié l'article L. 1222-10 du code du travail pour y supprimer les dispositions qui prévoyaient que

l'employeur était « tenu à l'égard du salarié en télétravail : 1° De prendre en charge tous les coûts découlant directement de l'exercice du télétravail, notamment le coût des matériels, logiciels, abonnements, communications et outils ainsi que de la maintenance de ceux-ci ». Malgré cette suppression, le principe de la compensation des frais professionnels s'applique, de sorte que, si le télétravail est mis en place à la demande de l'employeur, ce dernier doit nécessairement prendre en charge certains frais engagés par le salarié.

Dans une information du 18 décembre 2019, le réseau des URSSAF a admis que l'employeur puisse rembourser les frais supportés par le salarié en télétravail sous la forme d'une allocation forfaitaire, exonérée de cotisations, dans la limite de 10 € par mois pour un salarié effectuant 1 jour de télétravail par semaine ; 20 € par mois si le salarié effectue 2 jours de télétravail par semaine etc. Aucun justificatif n'est alors exigé. En cas de remboursement dépassant ces limites, la fourniture de justificatifs reste nécessaire pour prétendre à l'exonération de charges sociales. Trois catégories de frais peuvent être identifiées : les frais fixes et variables liés à la mise à disposition d'un local privé pour un usage professionnel ; les frais liés à l'adaptation d'un local spécifique et les frais de matériel informatique, de connexion et fournitures diverses.

C'est en particulier cette dernière catégorie de frais que le Collège des Questeurs a proposé de rendre éligible à l'AFM en modifiant le cinquième alinéa du point 1.2 du C de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017 pour prévoir la possibilité d'imputer sur cette avance « l'achat d'équipements, de consommables ou de prestations informatiques, y compris ceux liés au télétravail des collaborateurs, en complément des frais remboursés sur justificatifs ».

Par ailleurs, afin de garantir l'éligibilité à l'AFM des autres catégories de frais liés au télétravail, le Collège des Questeurs a proposé d'insérer au point 1.2 précité un nouvel alinéa qui admettrait la prise en charge, par l'AFM, des « *frais engagés par le collaborateur pour les besoins de l'activité professionnelle en télétravail* ».

La Déontologue a regretté l'option qui a été retenue initialement de traiter la question des frais professionnels des collaborateurs par le biais de l'AFM, compte tenu des risques évoqués. Elle a essayé, lorsqu'elle était saisie en amont de questions de prises en charge de frais, d'alerter les députés sur leurs obligations, mais son équipe n'est pas spécialisée sur la question des frais professionnels et ne constitue par l'interlocuteur habituel des députés dans le cadre de la gestion de leur contrat de travail.

Cependant, la Déontologue ne s'est bien évidemment pas hostile à la prise en charge des frais professionnels des collaborateurs au titre des frais de mandat et s'est résignée à la proposition du Collège des Questeurs, sous réserve d'une information générale des députés sur la portée des dispositions introduites ainsi que d'une légère modification visant à faire référence aux « *frais professionnels engagés par le collaborateur en télétravail* » plutôt qu'aux « *frais engagés par le*

collaborateur pour les besoins de l'activité professionnelle en télétravail ». La première formulation, plus précise, est celle qui a finalement été retenue par le Bureau.

Par ailleurs, en complément de ces modifications, la Déontologue a appelé les Questeurs à informer clairement les députés sur la nature des frais professionnels en général – et en particulier sur ceux qui sont liés au télétravail – ainsi que sur les limites dans lesquelles ces frais peuvent être pris en charge par les députés employeurs.

En effet, il ne faudrait pas que la possibilité ouverte aux députés d'imputer sur leur AFM des frais engendrés par le télétravail de leurs collaborateurs les expose au risque d'octroyer, à leur insu, des avantages en nature, soumis à cotisations sociales et imposition.

- *Prise en charge des frais de transport des députés*

Depuis une décision de questure du 21 décembre 1983, les députés d'outre-mer ont droit à la prise en charge de leurs frais de transport par voie aérienne, maritime ou fluviale vers les îles et localités lointaines de leur circonscription.

Or les dispositions du point 2.1 de l'arrêté du 29 novembre 2017 concernant les frais de déplacement faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale ne mentionnaient pas la possibilité ouverte aux députés ultramarins.

Le Collège des Questeurs a donc proposé que l'arrêté mentionne désormais la prise en charge de certains déplacements par des députés d'outre-mer dans leur circonscription.

La Déontologue a émis un avis favorable à cette modification qui donne une base textuelle à la pratique actuelle.

Par ailleurs, le Collège des Questeurs a proposé de supprimer le dispositif de forfait annuel de prise en charge des frais kilométriques des députés qui renoncent à la carte SNCF de libre circulation, prévu au point 2.1 du C de l'article 1^{er} de l'arrêté du 29 novembre 2017, aux motifs notamment que ses conditions d'attribution étaient évolutives et que son usage ne faisait l'objet d'aucun contrôle.

Là encore, la Déontologue a accueilli favorablement cette évolution, tout en faisant part de ses interrogations quant à la date retenue pour son entrée en vigueur. En effet, le Collège des Questeurs proposait de supprimer ce forfait à compter de la date de publication de l'arrêté révisé, tout en organisant un mécanisme transitoire permettant aux treize députés bénéficiaires du dispositif en 2019 de continuer d'en profiter jusqu'au 31 décembre 2021, de sorte qu'il y soit mis fin au début de l'ouverture de la campagne électorale pour les élections législatives de 2022.

Du point de vue de la Déontologue, rien ne justifiait une période transitoire aussi longue. En effet, si la situation était génératrice de confusion et inadaptée, il lui semblait que la suppression effective du dispositif pouvait intervenir dès le 31 décembre 2020. A tout le moins, il lui semble qu'un contrôle des services devrait être organisé.

A cet égard, la Déontologue a rappelé que peu de députés ont recours au barème des indemnités kilométriques lorsqu'ils utilisent leur véhicule personnel alors que le point 2.2 du C de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017 leur en fait l'obligation. Elle a invité les Questeurs à leur rappeler cette règle à l'occasion de la modification de l'arrêté.

- *Crédit collaborateur*

Le premier alinéa du point 7.1 du C de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017 énonce 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 leurs fonctions ».

Si les collaborateurs parlementaires sont rémunérés au moyen du crédit collaborateur pour prêter leur concours aux députés « dans l'exercice de leurs fonctions », ils ne peuvent être associés sans aucune limite à l'ensemble des activités politiques des députés qui les emploient. L'article L. 52-8-1 du code électoral dispose en effet qu'« aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat ». Cette règle interdit donc aux députés de demander à leurs collaborateurs de participer directement ou indirectement à leurs campagnes électorales, sur leur temps de travail. De même ceux-ci ne peuvent pas travailler pour le groupe ou le parti de leur employeur sur les heures rémunérées par le crédit collaborateur.

Lors de la campagne pour les dernières élections européennes et municipales, la Déontologue a été amenée à le rappeler à de très nombreuses reprises à des députés qui l'interrogeaient sur les modalités selon lesquelles leurs collaborateurs pouvaient être associés à des activités militantes.

Toutefois, afin de reconnaître le rôle politique des collaborateurs, le Collège des Questeurs a proposé de modifier le point 7.1 précité pour préciser qu'ils assistent les députés non pas « dans l'exercice de leurs fonctions » mais dans celui « de leur mandat parlementaire ou de l'activité politique qui en est indissociable ». Serait ainsi créée une analogie avec l'expression utilisée dans l'arrêté pour la qualification d'un frais de mandat qui doit être en lien direct « avec l'exercice du mandat parlementaire et son indissociable activité politique ».

La Déontologue a émis un avis défavorable à cette modification qui prétendait « écarter clairement le risque juridique, si limité soit-il, que pourrait

courir un député en rémunérant avec le crédit collaborateur un collaborateur qui aurait une mission politique ». Elle a suggéré de l'amender.

En effet, si l'objectif poursuivi par le Collège des Questeurs était bien celui de garantir le respect des dispositions du code électoral prohibant l'utilisation, dans le cadre d'une campagne, des moyens matériels et humains habituellement dévolus à l'exercice du mandat parlementaire, et de prévenir le grief qui pourrait être fait aux députés de rémunérer, avec le crédit collaborateur, un collaborateur qui aurait une mission politique, il lui paraissait préférable de limiter la description des missions des collaborateurs à l'assistance des députés « *dans l'exercice de leur mandat parlementaire* », et donc de supprimer la référence à l'activité politique qui est indissociable de ce mandat, quand bien même celle-ci figure dans l'expression consacrée au premier alinéa du A de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017 (« *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* »).

À défaut, la modification proposée manquerait son objectif : en effet, élargir la mission des collaborateurs parlementaires à l'assistance des députés « *dans l'exercice de l'activité politique indissociable du mandat* » revient, du point de vue de la Déontologue, à entretenir le flou de l'actuelle référence à l'assistance des députés « *dans l'exercice de leurs fonctions* » et donc à continuer d'exposer les députés aux risques juridiques pouvant résulter du non-respect des dispositions de l'article L. 52-8-1 du code électoral.

Si l'objectif visé par le Collège des Questeurs était bien de clarifier la finalité du crédit collaborateur en circonscrivant son objet à la rémunération de salariés de droit privé chargés de les assister dans l'exercice de leur mandat parlementaire – et pas nécessairement dans le cadre de l'ensemble de leurs activités politiques (et notamment dans le cadre des campagnes électorales qu'ils peuvent mener ou dans le cadre des partis et groupements politiques auxquels ils peuvent appartenir) –, alors il semblait préférable à la Déontologue que le premier alinéa du point 7.1 du C de l'article premier de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés énonce 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* ».

- *Éligibilité d'une consignation dans le cadre d'un dépôt de plainte*

Le point 7.2 du C de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 prévoit l'éligibilité à l'AFM du « *recours par les députés à des personnes non salariées, notamment aux membres des professions libérales réglementées, pour des activités en lien direct avec l'exercice de leur mandat [notamment pour le] recours à un avocat en cas de contentieux à l'exclusion des contentieux électoraux et du contentieux portant sur l'attestation fiscale de conformité* ».

Par ailleurs, les députés bénéficient d'un régime de protection fonctionnelle qui leur garantit la prise en charge des frais de procédure afférents aux plaintes qu'ils peuvent introduire en lien direct avec l'exercice de leur mandat, à l'exception des frais de consignation que l'Assemblée refusait jusqu'à présent de prendre en charge.

En matière pénale, dans le cadre du contentieux donnant lieu au dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile, l'article 88 du code de procédure pénale dispose qu'« *en fonction des ressources de la partie civile, [le juge d'instruction] fixe le montant de la consignation que celle-ci doit, si elle n'a obtenu l'aide juridictionnelle, déposer au greffe et le délai dans lequel elle devra être faite sous peine de non-recevabilité de la plainte* ».

L'article 88-1 du même code ajoute que « *la consignation fixée en application de l'article 88 garantit le paiement de l'amende civile susceptible d'être prononcée en application de l'article 177-2* » qui prévoit que « *lorsqu'il rend une ordonnance de non-lieu à l'issue d'une information ouverte sur constitution de partie civile, le juge d'instruction peut, sur réquisitions du procureur de la République et par décision motivée, s'il considère que la constitution de partie civile a été abusive ou dilatoire, prononcer contre la partie civile une amende civile dont le montant ne peut excéder 15 000 euros* ».

En revanche, la somme consignée est restituée lorsqu'une telle amende n'a pas été prononcée par le juge d'instruction ou, en cas d'appel du parquet ou de la partie civile, par la chambre de l'instruction.

Au début du mois d'octobre, le Collège des Questeurs a proposé de modifier le point 9 du C de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017 afin de prévoir que la consignation demandée par le juge d'instruction à un député qui dépose plainte avec constitution de partie civile puisse être prise en charge par l'AFM.

En cas de restitution de la consignation, le député reverserait le montant de celle-ci sur son compte AFM.

Si une amende civile était prononcée par le juge d'instruction au motif que la plainte aurait été abusive ou dilatoire, le député reverserait le montant de la consignation sur son compte AFM en prélevant les sommes correspondantes sur le compte personnel destiné à recevoir son IP.

Sur cette modification, la Déontologue a émis un avis très défavorable.

En effet, comme cela ressort des articles 88 et 177-2 du code de procédure pénale précités, la consignation vise à garantir le paiement d'une éventuelle amende civile que le juge d'instruction pourrait être amené à prononcer s'il considérait une plainte comme abusive ou dilatoire.

Or le b) du B de l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 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* ».

S'il est vrai que l'amende civile dont la consignation vise à garantir le paiement n'est qu'éventuelle lorsque ladite consignation est versée, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit bien là d'une sanction pécuniaire potentielle susceptible d'être rétroactivement confirmée si le comportement du plaignant venait à être regardé comme fautif (abusif ou dilatoire).

Et s'il est vrai que, dans l'hypothèse où la sanction pécuniaire potentielle serait confirmée, le dispositif conçu par le Collège des Questeurs organise un remboursement du montant de l'amende civile *via* l'abondement du compte AFM par des sommes correspondantes prélevées sur le compte IP, il n'en demeure pas moins qu'un tel mécanisme revient à admettre que l'AFM puisse servir à fournir, au moins provisoirement, la trésorerie nécessaire au financement d'une amende civile pendant le délai séparant la date du prononcé de cette amende de celle de l'abondement du compte AFM.

Quand bien même ce délai serait d'un instant, le simple fait que la consignation revête rétroactivement le caractère d'une amende civile (lorsque celle-ci est prononcée) 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.

En outre, la Déontologue a fait part de ses 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-elle 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 ?

Pour toutes ces raisons, la Déontologue a jugé que, malgré le dispositif de remboursement suggéré par le Collège des Questeurs, l'éligibilité d'une consignation à l'AFM n'était cohérente ni avec les dispositions du *b*) du B de l'article premier de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés, ni avec l'exigence d'exemplarité des élus de la Nation.

- *Modification des modalités de prise en charge des dépenses d'expertise comptable dans le cadre du contrôle des frais de mandat*

La procédure de règlement direct, par les services de l'Assemblée nationale, des factures des experts-comptables dans le cadre du contrôle des frais de mandat, dans la limite d'un forfait annuel de 1 400 euros, était complexe. Lorsque la facture dépassait ce montant, les comptables devaient établir une double facture, la

première de 1 400 euros ayant vocation à être remboursée par l'Assemblée, la seconde du résidu ayant vocation à être imputée sur l'AFM du député.

Le Collège des Questeurs a donc proposé de mettre fin à la prise en charge directe des dépenses afin que le député règle l'intégralité de la facture avec son AFM et se fasse ensuite rembourser par les services de l'Assemblée à hauteur de 1 400 euros, à l'instar de ce qui est pratiqué pour d'autres frais comme ceux liés aux achats informatiques.

La Déontologue a émis un avis défavorable à cette modification qui va à rebours de sa recommandation tendant à faire du compte AFM un compte véritablement dédié au paiement des dépenses relevant de l'avance. Les dépenses qui transitent par le compte AFM et donnent ensuite lieu à remboursement rendent le contrôle plus difficile et sont source de complexité pour le suivi par les députés de leur consommation d'AFM.

- *Modification de la procédure de remboursement des dépenses déclarées inéligibles par la Déontologue*

La Déontologue a donné un avis défavorable à la modification de la procédure de recouvrement des sommes réclamées dans le cadre du contrôle, déjà évoquée plus haut.

La solution retenue par le Collège des Questeurs consiste à prévoir que les sommes jugées inéligibles puissent être remboursées du compte IP vers le compte AFM alors que le texte initial prévoyait un remboursement à l'Assemblée nationale. Le déontologue reste chargé de vérifier que le député opère le remboursement dans le délai de remboursement qu'il a fixé. Si le député ne le fait pas, le déontologue transmet son dossier au Trésorier qui lui accorde un nouveau délai pour rembourser ou demander à bénéficier d'un étalement de sa dette. A l'issue de ce délai, si la régularisation n'est pas intervenue ou un accord sur l'échéancier de remboursement n'a pas été trouvé, le Trésorier est habilité à mettre en application un échéancier, avec précompte de la mensualité fixée sur l'indemnité parlementaire et remboursement de cette mensualité sur le compte AFM.

Aux yeux de la Déontologue, cette procédure présente plusieurs défauts.

En premier lieu, la Déontologue a indiqué son hostilité à la solution consistant à permettre à un député d'effectuer un simple remboursement de son compte IP vers son compte AFM, et de « *reconstituer son droit à consommation* » d'AFM. En effet, cette possibilité est strictement équivalente, d'un point de vue financier, à une avance à taux zéro sur fonds publics pour des dépenses dont le lien avec le mandat n'est pas établi.

En second lieu, la procédure retenue fait intervenir le déontologue dans la procédure de recouvrement, alors que la loi pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017 ne met à sa charge que le contrôle des frais de mandat. Or il est important de conserver une séparation entre l'autorité chargée du contrôle et

celle chargée du recouvrement. De plus, l'expérience a montré que ce partage des tâches entre le déontologue et le Trésorier n'était pas satisfaisant et peu compréhensible pour les députés, nombre d'entre eux n'ayant pas clairement identifié à qui ils devaient s'adresser. Le motif dictant ce choix, à savoir l'exigence de confidentialité, s'opposant à ce que le déontologue transmette une liste de l'ensemble des députés redevables d'un remboursement avec leur nom et le montant réclamé au Trésorier, se révèle en pratique peu pertinent puisque pour la campagne sur l'exercice 2018 la Déontologue a transmis les dossiers de presque 50 % des députés concernés. Il lui paraît plus pertinent de renforcer la confidentialité des procédures mises en œuvre à la Trésorerie, s'il existe réellement un risque de publicité des informations qui lui sont communiquées.

En dernier lieu, d'un point de vue pratique, cette nouvelle mission accroît la charge de travail de son équipe, qui devra être compensée comme s'y sont engagés les Questeurs.

Estimant que si, malgré ces réserves, le Bureau adoptait la modification suggérée par le Collège des Questeurs, la Déontologue a recommandé de préciser les délais de remboursement dans l'arrêté et de les fixer à un mois à compter de la notification des conclusions définitives – recommandation qui a été suivie.

b. Les modifications proposées par la Délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député

Le 1^{er} octobre 2020, la Déontologue a été saisie des propositions de modification de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés que la Délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député a formulées à l'issue de son instruction des recours des dix députés qui ont contesté les conclusions de la Déontologue sur le contrôle de leurs frais de mandat pour l'année 2018.

Toutes ces propositions de modification concernaient le point 6.2 du C de l'article premier de cet arrêté, qui définit les frais de réception et de représentation éligibles à l'AFM.

● *Éligibilité des dépenses de bagagerie*

La Délégation a proposé d'ajouter, parmi les frais de représentation éligibles à l'AFM, l'« achat d'un sac de voyage ou d'une valise et d'un porte-documents par mandat ».

La solution proposée par la Délégation, qui consiste à n'admettre l'imputation sur l'AFM que d'un seul sac de voyage ou d'une seule valise et d'un seul porte-documents au cours d'une législature, a paru raisonnable à la Déontologue.

- *Participations financières et cadeaux éligibles à l'AFM*

Dans sa rédaction initiale, le point 6.2 du C de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017 rangeait la « *participation financière à des manifestations ou cérémonies et [l'] achat de cadeaux ou de gerbes à l'occasion de celles-ci, [ainsi que l'] achat de médailles, d'insignes et d'accessoires* » parmi les « *frais de représentation* ».

Comme le mot « *représentation* » l'implique, la Déontologue a considéré que l'éligibilité de telles dépenses à l'AFM supposait qu'elles aient été exposées à l'occasion de manifestations ou cérémonies auxquelles le député était présent ou représenté physiquement.

La nouvelle rédaction proposée par le Délégation impliquait la suppression de l'exigence de présence ou de représentation physique du député pour l'éligibilité à l'AFM des participations financières à des manifestations ou cérémonies ainsi que pour des achats de cadeaux et de gerbes, qui n'auraient plus été rattachés aux « *frais de représentation* ». Les achats de cadeaux et de gerbes n'auraient plus à être offerts à l'occasion « *de manifestations ou cérémonies* », mais pourraient être imputés sur l'AFM, dès lors qu'ils se rapportent à des événements directement liés au mandat, ce qui est plus large.

Estimant nécessaire de se prémunir du risque que l'AFM se transforme en réserve parlementaire – ou pire qu'elle serve à alimenter des pratiques clientélistes, prohibées par l'article L. 106 du code électoral –, la Déontologue a émis un avis défavorable à la proposition de la Délégation consistant à extraire la « *participation financière à des manifestations ou cérémonies* » et l'« *achat de cadeaux, de gerbes, de médailles, d'insignes et d'accessoires* » de la catégorie des frais de représentation pour les soustraire à toute exigence de présence ou de représentation physique. De son point de vue, la renonciation à toute exigence de présence ou de représentation, en particulier pour les participations financières à des manifestations ou cérémonies, présentait le risque que l'AFM devienne à terme un succédané de « réserve parlementaire » et soit utilisée pour satisfaire toute sollicitation adressée à un député, le lien avec le mandat parlementaire s'établissant alors par le seul fait que le député y ait répondu favorablement.

La Déontologue a donc proposé de préciser que « *les participations financières à des cérémonies ou des manifestations* » sont éligibles à la condition que le député soit présent ou représenté physiquement à ces cérémonies ou manifestations. La Déontologue se félicite que cette recommandation ait été suivie par le Bureau.

Pour ce qui concerne l'achat de cadeaux, de gerbes, de médailles, d'insignes et d'accessoires, l'exigence de ce qu'ils se rapportent à des événements directement liés au mandat est un pis-aller qui a, toutefois, le mérite d'encadrer de telles dépenses. Il n'en demeure pas moins que cette modification a élargi le champ des cadeaux possibles en ouvrant la voie à l'éligibilité de présents pour des événements

privés touchant des personnes que le député côtoie dans le cadre de l'exercice de son mandat (cadeaux de naissance ou de mariage en particulier).

Il faudra particulièrement être attentif au fait que ces cadeaux, lorsqu'ils bénéficient à des collaborateurs salariés, devront respecter les limites posées par les URSSAF pour ne pas être qualifiés d'avantages en nature, et donc soumis à cotisations sociales et à imposition, dès lors que de telles cotisations ne peuvent être réglées avec l'AFM pour des députés en gestion déléguée et que l'Assemblée a la responsabilité de déclarer l'intégralité des revenus versés par les députés en gestion délégué à leurs collaborateurs.

La Déontologue a insisté sur la nécessité que les achats de cadeaux et les participations financières conservent un caractère raisonnable et qu'ils ne soient pas excessivement répétitifs – exigences que le Comité de déontologie du Sénat formule.

- *Cotisations d'adhésion à des associations*

La Délégation a proposé d'ajouter à la liste des dépenses éligibles à l'AFM les cotisations d'adhésion à des associations à caractère parlementaire ou dans lesquelles est prévue une représentation spécifique d'élus.

Le c) du B de l'article premier de l'arrêté interdit la prise en charge des « 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 », tandis que le C du même article premier ne mentionne pas les cotisations à des associations dans la liste des dépenses éligibles.

S'inspirant de la doctrine élaborée par le Comité de déontologie du Sénat, la Déontologue a donc considéré que la prise en charge d'une cotisation d'adhésion à une association avec l'AFM ne pouvait être admise que lorsque celle-ci avait un caractère « parlementaire », en définissant strictement un tel caractère. Celui-ci se déduit de l'objet social de l'association, du caractère restreint de ses membres (parlementaires ou anciens parlementaires) ou encore de sa domiciliation dans une enceinte parlementaire. En revanche, il ne lui a pas semblé possible de considérer que les cotisations à toutes les associations en lien avec un sujet ou un secteur d'intérêt d'un parlementaire ou œuvrant dans sa circonscription pouvaient être prises en charge par l'AFM.

Cette position, qui a été contestée par certains députés, lui a néanmoins paru les protéger des innombrables sollicitations dont ils peuvent faire l'objet. Et elle évite que l'AFM soit utilisée comme un succédané de réserve parlementaire destinée à soutenir des associations locales.

Elle a été confortée par la suggestion de la Délégation de subordonner l'éligibilité des cotisations d'adhésion à des associations au caractère parlementaire de ces dernières.

L'extension de l'éligibilité des cotisations d'adhésion à des associations dans lesquelles il est prévu une représentation spécifique d'élus est cohérente avec la récente évolution de la doctrine du Comité de déontologie du Sénat. Dans la mesure où cette extension est clairement circonscrite, la Déontologue a estimé qu'elle pouvait être approuvée.

La Délégation a proposé de conférer un caractère rétroactif à toutes les modifications de l'arrêté du 29 novembre 2017 qu'elle a formulées – ce dont la Déontologue a pris acte, tout en s'interrogeant sur ses conséquences sur la procédure de contestation de ses décisions auprès du Bureau et de remboursement des sommes dues au titre de méconnaissances des règles prévues par l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés.

Afin de tenir compte de la rétroactivité que le Bureau a souhaité imprimer aux révisions de l'arrêté relatif aux frais de mandat des députés, et afin de limiter les complexités et difficultés qu'une telle rétroactivité peut engendrer, notamment sur les recours formés contre ses décisions, la Déontologue a formulé des propositions de modification de l'arrêté précité qui, parmi d'autres, ont été retenues lors de la révision du 14 octobre 2020.

c. Les modifications proposées par la Déontologue

À l'issue de la campagne de contrôle des frais de mandat des députés pour l'année 2018, la Déontologue a soumis aux Questeurs et au Bureau une dizaine de propositions de modification de l'arrêté du 29 novembre 2017.

- *Création d'un véritable compte dédié à l'AFM*

Comme cela déjà a été évoqué plus haut, la Déontologue a proposé de créer un véritable compte dédié pour l'AFM qui ne servirait qu'au paiement des dépenses éligibles au titre de cette avance. L'AFM ne servirait plus de trésorerie pour régler des dépenses ensuite remboursées. Il conviendrait de trouver un autre système qui permettrait également que les députés n'aient pas à avancer les frais qui font l'objet de remboursement. Il en résulterait une grande simplification. Ainsi le troisième alinéa de l'article 2 de l'arrêté précité pourrait préciser que « *l'avance est versée sur un compte bancaire ou postal distinct de ceux sur lesquels est versée l'indemnité parlementaire et, le cas échéant, le crédit pour la rémunération des collaborateurs* ». Le principe d'un abondement de cette avance par le remboursement d'autres frais serait supprimé.

La Déontologue regrette que cette proposition n'ait pas été retenue lors de la révision du 14 octobre 2020.

- *Obligation de recourir à une application centralisée pour l'enregistrement des dépenses imputées sur l'AFM*

En cohérence avec l'avis défavorable qu'elle avait émis sur la suppression de l'obligation de transmission dématérialisée du dossier des frais de mandat opérée

par l'arrêté du Bureau du 30 janvier 2019, la Déontologue a proposé de rendre obligatoire le recours à une application centralisée pour l'enregistrement des dépenses imputées sur l'AFM. Ainsi, le sixième alinéa de l'article 3 de l'arrêté pourrait être complété par une phrase prévoyant que « *le recours à l'application informatique mise à la disposition des députés par l'Assemblée nationale pour l'enregistrement des dépenses et le classement des justificatifs est obligatoire pour les frais engagés à compter du 1^{er} janvier 2021* ».

Cette proposition d'évolution n'a pas été retenue lors de la révision du 14 octobre 2020, alors qu'elle faciliterait considérablement sa tâche, mais aussi (et surtout) celle des députés dont les dossiers seraient constitués plus aisément et plus rapidement.

- *Définition des frais susceptibles d'être pris en charge au titre de la location de la permanence parlementaire*

La Déontologue a proposé une modification de la définition des frais susceptibles d'être pris en charge au titre de la location de permanence afin de prévoir l'éligibilité des charges de copropriété qui relèvent du locataire, qui n'étaient jusqu'alors pas mentionnées.

Cette proposition ayant été retenue, la première phrase du troisième alinéa du point 1.2 du C de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017 est désormais ainsi rédigée : « *les frais pris en compte sont constitués du loyer, des taxes et impôts afférents à l'occupation du local, des frais d'assurances, des dépenses d'eau et d'électricité, de chauffage, de télécommunications, ainsi que des frais d'installation, des charges de copropriété et des dépenses de travaux relevant du locataire ainsi que des éventuels frais d'agence* ».

- *Clarification sur l'éligibilité des dépenses au profit des collaborateurs salariés du député*

La Déontologue a suggéré d'apporter une clarification sur les dépenses susceptibles d'être prises en charge au profit des collaborateurs salariés du député. En effet, dans sa version initiale, l'arrêté ne prévoyait pas l'éligibilité au titre des frais pris en charge par l'AFM d'avantages en nature au profit des collaborateurs, avantages en nature qui s'assimilent à des rémunérations et doivent être ajoutés au salaire brut.

Le point 7.2 du C de l'article premier de l'arrêté mentionnait la possibilité de prise en charge sur l'AFM du surplus de rémunérations brutes en cas de dépassement du crédit collaborateur, mais ne permet pas le versement d'avantages en nature. Et les autres points de l'arrêté relatifs aux dépenses des collaborateurs ne l'autorisaient pas davantage, car les députés en gestion déléguée n'ont pas la possibilité de régler les cotisations sociales qui y seraient attachées avec leur AFM. Il ne peut donc s'agir que de frais professionnels.

La Déontologue a donc proposé de le mentionner explicitement dans l'arrêté, afin de clarifier la situation et de protéger ainsi les députés employeurs.

Cette suggestion ayant été retenue lors de la révision du 14 octobre 2020, le deuxième alinéa du point 2.2 du C de l'article premier précité, relatif aux frais de transport, et le dernier alinéa du point 3.2 du même C, relatif aux frais d'hébergement et de repas, prévoient désormais que les frais de déplacement, d'hébergement et de restauration des collaborateurs salariés susceptibles d'être pris en charge sont ceux qui « *répondent à la qualification de frais professionnels* ».

- *Définition des frais susceptibles d'être pris en charge au titre de l'hébergement du député*

La Déontologue a jugé souhaitable de préciser que les frais de copropriété ainsi que les dépenses de travaux relevant du locataire sont susceptibles d'être pris en charge au titre de la location d'un pied-à-terre à Paris ou dans une commune de la petite couronne.

Elle a également estimé judicieux d'ajouter dans la liste des dépenses susceptibles d'être prises en charge au titre de l'occupation d'un pied-à-terre, lorsque le député en est propriétaire, les frais de copropriété habituellement laissés à la charge du locataire.

Ces propositions, qui ont été accueillies favorablement par le Bureau et ont conduit à une modification des points 3.1 et 3.2 du C de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017, n'ont rien ajouté à l'application de l'arrêté qui a été retenue, mais ont clarifié les choses.

Par ailleurs, le Bureau a également suivi la recommandation de la Déontologue visant à simplifier la rédaction des dispositions relatives à l'imputation sur l'AFM des frais relatifs à un pied-à-terre à Paris ou dans une commune de la petite couronne, qui résultaient d'une modification de compromis opérée par l'arrêté du 30 janvier 2019 et qui était d'une compréhension difficile, notamment en raison de plusieurs renvois à des alinéas. La nouvelle rédaction du point 3.2 du C de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017 présente les règles d'imputation de ces frais de manière plus claire.

- *Définition des frais de formation éligibles*

La Déontologue a suggéré de modifier le point 4.2 du C de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017 afin de remplacer le qualificatif « *agrés* » qui n'était pas approprié, par celui de « *déclarés* » pour désigner les organismes de formation auxquels les députés doivent faire appel pour prétendre à une prise en charge de leurs frais sur l'AFM et d'anticiper sur l'avenir en ajoutant « *et à compter du 1^{er} janvier 2022, certifiés* ».

En effet, dans sa version initiale, l'arrêté faisait référence à l'obligation de recourir à des organismes de formations « *agrés* », mais le code du travail ne

prévoit pas de procédure d'agrément des organismes de formation. Un temps envisagé, l'obligation visant à ce que les prestataires de formation sollicitent un agrément auprès du préfet de région n'a pas fait l'objet de dispositions d'application (ancien article L. 920-4 du code du travail).

L'article L. 6351-1 du code du travail soumet les organismes de formation au dépôt, en préfecture, d'une simple déclaration initiale d'activité dans les trois mois suivant la conclusion de la première convention ou du premier contrat de formation par lesdits prestataires. Sauf cas prévus par l'article L. 6351-3 du code précité, la préfecture procède à l'enregistrement de cette déclaration initiale d'activité – enregistrement qui, toutefois, ne vaut pas agrément de l'État (article L. 6352-12 du même code). La seule procédure d'agrément mise en place pour les organismes de formation est prévue à l'article L. 1221-1 du code général des collectivités territoriales et concerne ceux qui souhaitent dispenser une formation aux élus locaux financée, soit sur le budget de la collectivité territoriale, soit dans le cadre de la mise en œuvre du Droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE) par un fonds national.

Compte tenu de la spécificité de l'agrément prévu par le code général des collectivités territoriales, la Déontologue a considéré que l'arrêté du Bureau ne visait pas les organismes agréés pour dispenser des formations aux élus locaux, dont le nombre est par ailleurs restreint, mais les organismes déclarés en préfecture et mentionnés sur la liste publique des organismes de formation déclarés mise à jour par le ministère du Travail.

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a introduit à compter du 1^{er} janvier 2021 l'obligation pour les prestataires de formation, quelles que soient leur taille et leurs modalités pédagogiques d'intervention, d'obtenir une certification, sauf s'ils ne perçoivent pas des fonds publics ou paritaires de formation professionnelle. Cette obligation, qui figure à l'article L.6316-1 du code du travail, a été reportée au 1^{er} janvier 2022, en raison de la crise de la Covid 19. Il faudra, à compter de cette date, retenir le critère « *d'organisme de formation certifié* », qui sera un gage de sérieux de la formation dispensée.

Par ailleurs, la Déontologue a recommandé de préciser quelles sont les formations susceptibles d'être financées par l'AFM pour les collaborateurs. Dans sa version initiale, l'arrêté indiquait qu'il s'agissait des formations « *décidées et autorisées par lui* ». La modification proposée – et retenue par le Bureau le 14 octobre 2020 – a consisté à ajouter « *en application des dispositions de l'article L.6321-1 du code du travail* », qui définit les obligations de l'employeur vis-à-vis de son salarié et indique que « *l'employeur assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations* ».

- *Définition des frais de représentation et de personnel éligibles*

Suivant une proposition de la Déontologie, le Bureau a précisé, au point 6.2 du C de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017, que la prise en charge des frais vestimentaires couvre les frais d'acquisition de vêtements, mais également leur entretien, afin de permettre la prise en charge des frais de certaines prestations : pressing (déjà admises dans le cadre du contrôle), cordonnier et couture, ainsi que l'acquisition de petit matériel d'entretien associé à l'achat de vêtement ou de chaussures, dès lors que ces dépenses apparaissent nécessitées par l'exercice du mandat.

Par ailleurs, alors que, conformément à la doctrine appliquée dans le cadre du contrôle des frais de mandat, la Déontologie a suggéré au Bureau de préciser que les manifestations ou cérémonies pour lesquelles les députés peuvent verser des participations financières et faire des achats de cadeaux étaient celles auxquelles ils participent ou s'assurent d'être représentés physiquement, la révision opérée par l'arrêté du 14 octobre 2020 n'a retenu cette exigence que pour les participations financières à des manifestations ou cérémonies, à l'exclusion des achats de cadeaux, de gerbes, de médailles, d'insignes et d'accessoires.

Enfin, s'agissant des dépenses en faveur de stagiaires, le Bureau a fait sienne la recommandation de la Déontologie de substituer au terme « *rémunération* » le terme « *gratification* », qui est plus approprié, au point 7.2 du C de l'article premier de l'arrêté.

- *Définition des dépenses éligibles en fin de mandat*

Suivant là encore une recommandation de la Déontologie, le Bureau a modifié le point 8 du C de l'article premier de l'arrêté du 29 novembre 2017, afin de clarifier ses dispositions qui étaient mal comprises par les députés. En effet, dans leur rédaction initiale, elles semblaient contradictoires avec celles qui figurent dans la seconde phrase du troisième alinéa du point 1.2. Elles devaient, en outre, s'articuler avec le principe posé à l'article 2 de l'arrêté, selon lequel le solde non consommé de l'avance est reversé en cas de cessation du mandat dans un délai de quatre mois après cette cessation, ce qui fixait ainsi une limite temporelle de quatre mois pour l'imputation des dépenses sur l'AFM.

Comme l'a proposé la Déontologie, il a été explicitement fait mention de ce que, lorsque le mandat a cessé, seules peuvent être imputées sur l'AFM, dans un délai de quatre mois, les dépenses directement rattachables à l'exercice du mandat et dont l'obligation est née avant la date où celui-ci a cessé.

Ensuite, ont été reprises les dispositions relatives à la prise en charge de frais qui ne sont pas directement liés à l'exercice du mandat mais découlent de sa fin parfois anticipée. Par simplicité, un délai de quatre mois après la fin de mandat a également été prévu alors que l'arrêté limitait jusqu'ici à trois mois la prise en charge des loyers de la permanence et du pied-à-terre parisien pour couvrir le délai

de résiliation. Par cohérence, la disposition du point 1.2, qui envisageait une prise en charge de tous les frais liés à la location d'une permanence pendant un délai de trois mois après la cessation de mandat, a été supprimée.

- *Clarification de la situation des députés dont le mandat cesse en cours de législature*

La Déontologue a proposé au Bureau de clarifier la situation des députés dont le mandat cesse en cours de législature.

L'arrêté du Bureau du 30 janvier 2019 a posé le principe d'un contrôle systématique des députés qui quittent leur mandat en cours de législature, s'ils n'ont pas déjà fait l'objet d'un contrôle sur un exercice annuel. Il semblait utile de clarifier les voies de contestation ouvertes à ces députés. La Déontologue avait jusqu'ici indiqué aux députés concernés qu'ils pouvaient contester leurs conclusions devant elle, puis devant le Bureau.

Toutefois l'arrêté prévoyait seulement que « *le député* » pouvait contester la décision de la Déontologue auprès du Bureau. Il était muet sur la situation des anciens députés.

La Déontologue a donc jugé nécessaire de prévoir expressément cette faculté de contestation devant le Bureau pour les députés qui ont cessé leur mandat (ou d'en fermer explicitement la voie si le Bureau le juge plus opportun). En outre, il lui a également semblé souhaitable de préciser que les dispositions de l'article 80-4 du Règlement ne peuvent recevoir application pour un député qui a cessé son mandat.

Sur ce dernier point, le Bureau a suivi les préconisations de la Déontologue et modifié en conséquence le quatorzième alinéa de l'article 3 de l'arrêté du 29 novembre 2017.

- *Clarification de la situation des députés qui décèdent en cours de mandat*

Le cas des députés qui décèdent en cours de mandat n'a pas été spécifiquement abordé dans la version initiale de l'arrêté du 29 novembre 2017, alors qu'il ne saurait s'assimiler à une fin de mandat classique.

La Déontologue a été confrontée à trois situations de ce type : une première fois après analyse des comptes du député décédé et avant envoi du courrier d'observation lui demandant des précisions ; une deuxième fois juste avant l'envoi du projet de conclusions et une troisième fois après l'envoi du projet de conclusions. Dans ces trois situations, elle a considéré qu'il convenait d'interrompre le contrôle, la procédure n'étant pas achevée. L'hésitation pouvait être de mise dans le dernier cas, mais ses conclusions n'avaient pas acquis de caractère définitif. A l'évidence, les procédures de contestation ne pouvaient être menées par le député et il lui est

apparu difficile de demander aux ayants-droits ou aux notaires qui les assistent de reprendre la procédure à un stade ou à un autre de la succession.

En revanche, il semble incontestable à la Déontologue que, si un député décède après que les conclusions sont devenues définitives, alors le recouvrement des sommes demandées doit être prévu. L'arrêté du Sénat n° 2017-272 du 7 décembre 2017 relatif aux frais de mandat des sénateurs comporte un article spécifique (article 24) en cas de décès du sénateur.

Conformément aux propositions de la Déontologue, le Bureau a donc, le 14 octobre 2020, ajouté un alinéa à l'article 3 de l'arrêté du 29 novembre 2017, afin de prévoir qu'« *en cas de décès d'un député, la procédure de contrôle est interrompue. Si le décès intervient après que la décision du Déontologue a acquis un caractère définitif, le recouvrement des créances éventuelles est effectué par le Trésorier* ».

- *Proposition d'une nouvelle procédure de contestation des conclusions du Déontologue sur le contrôle des frais de mandat*

Comme cela a été évoqué précédemment, dans sa version initiale, le onzième alinéa de l'article 3 de l'arrêté du 29 novembre 2017 énonçait que « *le député peut contester, dans un délai d'un mois, la décision du déontologue auprès du Bureau. La contestation est examinée par la délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député qui se prononce sur le remboursement ou fait rapport au Bureau, si elle le juge nécessaire* ». Par ailleurs, le référentiel de contrôle des frais de mandat des députés présenté le 30 janvier 2019 au Bureau a prévu que « *si le suivi des dépenses du député n'appelle aucune observation particulière de la part du Déontologue, aucune procédure contradictoire ne sera engagée. Dans le cas contraire, la procédure suivante est mise en œuvre. Le caractère contradictoire de la procédure consiste en l'envoi d'un courrier recommandé avec accusé de réception à l'adresse indiquée par le député, assorti d'un délai de réponse impératif (15 jours) dans lequel sont exposées les observations du Déontologue auxquelles le député est invité à répondre en apportant toutes justifications utiles. Un courriel l'avisant de l'envoi du courrier recommandé est également adressé au député. La réponse du député est obligatoirement écrite. Elle peut être numérisée et adressée au secrétariat de la Déontologue par courriel, qui en accuse réception par courriel. Dans sa réponse, le député peut, le cas échéant, transmettre les documents manquants. En cas d'absence de réponse de la part du député, le Déontologue constate cette absence dans sa décision sur le suivi des dépenses du député concerné* ».

En d'autres termes, la procédure initialement prévue organisait deux possibilités de contestations :

– une première contestation pouvait être engagée par le député contrôlé auprès du Déontologue, dans un délai de quinze jours francs à compter de la date

de réception du projet de conclusions adressé à l'issue du contrôle de ses frais de mandat ;

– une autre contestation pouvait être introduite par le député auprès du Bureau, dans un délai d'un mois courant soit à compter de l'expiration du délai de quinze jours francs ouvert au député pour contester le projet de conclusions devant le Déontologue (si le député ne transmettait aucune contestation au Déontologue), soit à compter de la date de réception des conclusions définitives adressées au député qui aurait contesté devant le Déontologue le projet de conclusions.

En l'absence de contestation devant le Bureau, les conclusions formulées par le Déontologue devenaient exécutoires et le député devait effectuer le remboursement demandé.

La possibilité d'une contestation des conclusions du Déontologue devant le Bureau ne figurait pas dans le projet d'arrêté relatif aux frais de mandat des députés et a été introduite à la fin de la procédure d'adoption du texte, sans que toutes ses conséquences n'aient été pleinement mesurées. Elle pose en effet la délicate question de la portée des décisions prises par le Bureau sur les contestations : soit celle-ci se limite aux contestations dont il est saisi, au risque d'une rupture d'égalité entre les députés contrôlés, soit celle-ci concerne tous les députés contrôlés qui se trouvent dans des situations analogues, alors même que leurs conclusions sont devenues exécutoires et que le remboursement des sommes litigieuses est souvent déjà intervenu, sans qu'aucune procédure n'ait été prévue à cette fin.

Le souci de l'égalité de traitement des députés, de garantir l'anonymat de la procédure et de la simplifier a conduit la Déontologue à proposer deux schémas alternatifs qui ne remettaient pas en cause le principe d'une contestation possible de ses conclusions devant le Bureau, cette option plus radicale ne paraissant pas encore envisageable dans le contexte actuel.

Le Bureau a, le 14 octobre 2020, choisi de retenir le premier :

– les députés contrôlés peuvent contester devant le déontologue les projets de conclusions les concernant – dans un délai étendu à vingt-et-un jours francs ;

– le déontologue saisit ensuite la Délégation chargée du statut du député du Bureau, de l'ensemble des contestations auxquelles il n'a pas fait droit, en conservant l'anonymat des députés concernés ;

– la Délégation fait connaître ses positions et le cas échéant celle du Bureau au déontologue qui envoie ensuite l'ensemble des conclusions aux députés contrôlés, après les avoir modifiées, le cas échéant, en tenant compte des positions arrêtées par le Bureau.

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

La Déontologue a été saisie de nombreuses questions relatives à l'utilisation des frais de mandat, qui a été le premier motif d'interrogation des députés. Cette thématique représente ainsi à elle seule environ 50 % des interrogations formulées.

Dans son précédent rapport de janvier 2019, la Déontologue avait précisé la portée des dispositions de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 à l'issue de la première année d'application de ce texte. Par la suite, et sauf modification des termes de l'arrêté, la Déontologue s'en est tenue à ses interprétations.

Toutefois, au gré de l'actualité et des questions nouvelles, la Déontologue a été conduite à les affiner. Sont présentées dans ce rapport les seules interprétations innovantes de l'arrêté sur les frais de mandat des députés.

1. Les frais de mandat et l'actualité

Les interrogations relatives aux frais de mandat reçues par la Déontologue ont très souvent été en lien avec l'actualité politique, sociale et économique de la France. Cette actualité a suscité en effet des questions nouvelles qui ont conduit la Déontologue à étoffer sa jurisprudence.

a. Les dépenses liées au « Grand Débat »

Plusieurs interrogations ont été formulées par les députés concernant les dépenses pouvant être prises en charge dans le cadre de l'organisation du « Grand Débat national » entre janvier et février 2019. Au total, neuf interrogations portant sur ce sujet ont été traitées par la Déontologue. Celle-ci a approuvé l'imputation des dépenses envisagées sur l'AFM, à l'exception de la prise en charge des frais de déplacement et d'hébergement d'un élu local venant assister à une réunion organisée par un autre acteur que le député. La Déontologue a ainsi autorisé le financement d'un encart publicitaire annonçant une réunion dans le cadre du « Grand Débat » ou encore des frais d'organisation de réunions, estimant que cet événement avait un lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire.

b. Les dons liés à la crise sanitaire de la Covid-19

Entre mars et août 2020, l'ampleur de la crise sanitaire liée au développement de la maladie de la COVID-19 a mobilisé les députés qui ont souhaité utiliser leur AFM pour financer des dépenses de solidarité, telles que des achats de masques, de matériel médical ou des dons à des associations ou hôpitaux. Au cours de cette période, vingt-trois questions ont ainsi été formulées sur ce sujet. La Déontologue, bien que consciente de la préoccupation des députés et de leur volonté de participer à l'effort de solidarité spontanément mis en place lors de cette crise, a estimé que l'AFM n'avait pas vocation à restaurer la « réserve parlementaire » supprimée par l'article 14 de la loi n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Liée par l'arrêté du Bureau n° 12/XV

du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés qui ne prévoit pas de telles dépenses, elle a donc émis un avis négatif quant aux achats et dons de solidarité. Elle a estimé que si des actions de solidarité devaient être menées, elles devaient s'inscrire dans un dispositif collectif mis en place par les autorités de l'Assemblée nationale et distinct de la prise en charge des frais de mandat de députés.

Néanmoins, à la question de savoir s'il était possible d'équiper les collaborateurs de masques et de gel hydro-alcoolique ou de mettre à disposition de tels équipements dans les permanences parlementaires, la Déontologue a répondu favorablement en les intégrant au champ « *des achats de fournitures et d'équipement de bureau et d'équipements électroménagers pour chaque permanence* » éligibles à l'AFM selon le point 1.2 du C de l'article premier de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017.

2. Les frais de mandat et les campagnes électorales

Les questions relatives à l'utilisation de l'AFM pendant une campagne électorale ont pris de l'ampleur avec les élections européennes en 2019 puis avec les municipales en 2020. Dès novembre 2018, une première question a été posée relativement à la prise en charge des frais de déplacement et d'hébergement en vue de participer à une réunion publique à laquelle des candidats aux élections européennes étaient présents et au cours de laquelle les thématiques européennes devaient être abordées.

Cette question a été l'occasion pour la Déontologue de mettre en garde les députés contre l'utilisation des frais de mandat qui pouvait être faite en violation de la législation relative au financement des campagnes électorales. Elle a rappelé la disposition du code électoral énonçant qu'« *aucun candidat ne peut utiliser directement ou indirectement les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat* » (art. L. 52-8-1) et le fait que l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 prohibe expressément la prise en charge, au titre des frais de mandat, des « *prêts, dons en nature et prestations fournis à un candidat pour une élection politique* ».

Si la réponse de la Déontologue à cette première question a invité le député à la prudence, d'autres ont émis une réserve plus franche, voire une interdiction. Les divergences de réponses ont été justifiées à la fois par la nature de la dépense envisagée et son contexte, mais également par la qualité ou non de candidat du député financeur. En outre, les réponses apportées ont pris appui, à partir de 2019, sur les recommandations formulées dans la lettre du Président relative à l'« *encadrement, en période préélectorale, de l'utilisation des moyens mis à la disposition des députés par l'Assemblée nationale* », adressée aux députés le 8 janvier de cette année. Des échanges nombreux ont eu également lieu avec les services de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

La thématique des campagnes électorales a également été l'occasion pour la Déontologue de clarifier la situation professionnelle des collaborateurs parlementaires. La règle est que la participation des collaborateurs parlementaires à une campagne électorale sur leur temps de travail est proscrite. Néanmoins, à la question de savoir si un député pouvait impliquer ses collaborateurs dans la campagne pour les élections municipales, la Déontologue a répondu par un accord conditionné au respect simultané du droit électoral, du droit du travail et de la destination du crédit collaborateur versé par l'Assemblée nationale. Ainsi, ces conditions impliquent, pour que les collaborateurs puissent participer à une campagne électorale, que le contrat de travail soit suspendu ou qu'un nouveau contrat soit conclu dans le respect de la durée maximale légale du temps de travail et avec un salaire non financé par le crédit collaborateur. Il est aussi admis qu'un collaborateur puisse œuvrer pour une campagne pendant ses congés. Cette réponse s'appuie en grande partie sur le guide du candidat et du mandataire élaboré par la CNCCFP, référence à laquelle la Déontologue renvoie systématiquement en cas de question relative à une campagne électorale.

Au-delà des moyens humains, la Déontologue a été amenée à s'intéresser spécifiquement aux avantages matériels que pouvaient constituer les dépenses effectuées avec les frais de mandat des députés candidats à une élection ou soutenant d'autres candidats.

S'appuyant sur l'article L. 52-8-1 du code électoral, elle a tenu à élaborer des réponses précises et rigoureuses à destination des députés l'interrogeant sur l'utilisation des moyens mis à leur disposition par l'Assemblée nationale pendant les périodes de campagne électorale, tout en continuant à apporter des éléments circonstanciés au regard de la situation présentée.

A titre d'exemple, à la question de savoir si un député pouvait continuer de partager sa permanence avec une association de soutien à un candidat aux élections municipales, la Déontologue a rappelé la nécessité d'une séparation très stricte entre les dépenses destinées, d'une part, à l'activité parlementaire du député et, d'autre part, au soutien d'un candidat quel qu'il soit. Elle a ainsi précisé que les modalités de la colocation devaient être clairement établies et ne pas conduire à ce que la permanence parlementaire soit utilisée pour la campagne du candidat en question. A l'appui de sa réponse, elle a rappelé le courrier envoyé par le Président de l'Assemblée nationale à l'ensemble des députés sur l'« *encadrement, en période électorale, de l'utilisation des moyens mis à disposition des députés par l'Assemblée nationale* » qui précise bien que « *le député qui apporte son soutien à un candidat ne peut lui prêter une permanence louée grâce à l'AFM* ».

La Déontologue a élaboré une réponse encore plus stricte concernant la location de la permanence parlementaire pour une utilisation électorale. S'il est possible de distinguer entre utilisation pour le mandat parlementaire et utilisation pour une campagne électorale, elle a estimé que la détermination du coût de la location (en particulier lorsque la mise à disposition d'une partie du local s'accompagne d'une modification de la devanture), la possibilité juridique pour le

député d'effectuer une sous-location (laquelle dépend des termes du contrat de location) et les modalités du remboursement de l'utilisation de l'AFM pour une campagne électorale constituaient des questions trop délicates et susceptibles d'être source de contentieux pour autoriser une telle utilisation.

S'agissant de l'utilisation des moyens de communication en période de campagne électorale, la Déontologue a opéré une distinction entre utilisation de d'un site Internet dédié et usage des réseaux sociaux. En effet, elle a estimé qu'eu égard à la gratuité de la plupart des réseaux sociaux, ceux-ci pouvaient être utilisés par les députés pour soutenir leur candidature ou une liste de candidats se présentant à une élection, à la condition que les éventuels frais afférents à cette promotion ne soient pas pris en charge avec l'AFM.

En revanche, la Déontologue a précisé que l'utilisation pour une campagne électorale d'un site Internet dédié au mandat parlementaire dont les frais de conception, d'installation et de maintenance étaient financés par l'AFM ne pouvait se faire qu'en proratisant le coût strictement lié à cette utilisation. Plus précisément, elle a rappelé que le député candidat devait faire figurer dans son compte de campagne les frais de fonctionnement du site au *prorata* des pages écrites dans le but de faire la promotion de sa candidature.

De manière générale, si la communication d'un député relative à son activité parlementaire continue de se faire avec ses frais de mandat pendant les périodes de campagne, la Déontologue a invité tous les députés l'ayant interrogée à veiller à ce que cette communication ne les amène pas à faire mention d'une candidature à une élection, y compris la leur, et ne puisse apparaître comme une forme de soutien à un candidat ou au programme qu'il porte.

Par ailleurs, la Déontologue a expressément prohibé l'utilisation des matériels tels que les téléphones ou ordinateurs financés par l'Assemblée nationale ainsi que l'utilisation d'un véhicule acheté par l'AFM. Elle a donc invité les députés à acquérir des matériels par d'autres moyens financiers, de telles dépenses étant susceptibles d'être intégrées dans leurs comptes de campagne. Elle a également demandé aux députés de veiller à ne pas utiliser l'adresse de messagerie et le numéro de téléphone fournis par l'Assemblée nationale pour les correspondances et échanges téléphoniques se rapportant à leur campagne électorale.

Enfin, entre juillet et décembre 2019, la Déontologue a été interrogée à plusieurs reprises sur l'opportunité d'engager des dépenses en lien avec le référendum d'initiative partagée relatif à la privatisation de la société Aéroports de Paris (ADP). Elle a retenu l'interprétation retenue par le Comité de déontologie du Sénat tendant à considérer, en application de l'article L. 558-37 du code électoral interdisant la participation de personnes morales, autres que des partis ou groupements politiques, au financement d'actions en faveur ou à la défaveur du soutien à une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution, que les moyens mis à la disposition des parlementaires ne peuvent être utilisés pour un tel objet.

3. Les dépenses insusceptibles d'être prises en charge au titre de l'AFM

a. Les frais de déplacement

L'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 prévoit, au 2.2 du C de l'article premier, l'éligibilité au titre des frais de mandat de l'achat ou de la location d'un véhicule, ainsi que « *la prise en charge des frais réels liés à son utilisation (carburants, entretien, réparation, assurances, frais de stationnement et de péages)* ».

Les questions relatives aux modalités d'achat ou de location d'un véhicule dans le cadre du mandat parlementaire sont parmi les interrogations les plus fréquemment traitées par la Déontologue. Pour la période du 1^{er} novembre 2018 au 31 octobre 2019, vingt-neuf questions ont ainsi été posées à ce sujet. Ce dernier a pris davantage d'ampleur pour la période du 1^{er} novembre 2019 au 31 octobre 2020, puisque cinquante-six questions ont porté sur l'achat et la location d'un véhicule, ainsi que sur les frais annexes afférents.

- *L'achat et la location d'un véhicule*

Outre l'augmentation du nombre d'interrogations concernant les véhicules, c'est surtout l'évolution de leur contenu qui a conduit la Déontologue à affiner ses réponses. En effet, alors que les premières questions relatives à la thématique des véhicules s'avéraient très générales et portaient principalement sur le fait de savoir s'il était possible d'acheter ou de louer une voiture avec l'AFM, l'approche du terme de la législation et l'échéance des contrats de location avec option d'achat (LOA) ont engendré des questions nouvelles relatives au sort des véhicules à la fin des mandats ou aux prêts échus postérieurement à ce même terme.

La Déontologue a tout d'abord interprété la disposition prohibant « *l'achat d'un véhicule dans l'année précédant la date fixée pour le terme de la législation* » comme fixant un délai d'un an avant la fin du mandat, soit une interdiction à partir de juin 2021, et non comme proscrivant un tel achat pour toute l'année civile 2021.

Surtout, la Déontologue a été amenée à formuler un avis concernant le sort des véhicules pour lesquels le contrat de location ou le prêt souscrit ne seront pas échus avant le terme de la législature. Confrontée à la nécessité pour les députés de renouveler leur contrat de location en 2020, elle a envisagé plusieurs hypothèses. Elle a en premier lieu incité les députés à souscrire des contrats d'une durée correspondant au terme de leur mandat parlementaire. Néanmoins, prenant acte de ce que la plupart des organismes financeurs ne prévoyaient pas de contrats d'une durée inférieure à trois ans, elle a en deuxième lieu admis qu'un député peut reprendre le contrat ou le prêt à titre personnel postérieurement à l'échéance de son mandat, à condition de reverser sur son compte AFM avant sa clôture la somme correspondant à la valeur *Argus* du véhicule estimée au terme de son mandat dont seraient déduites les mensualités à régler sur ses deniers personnels et le coût de l'option, si elle est positive. En dernier lieu, la Déontologue a exceptionnellement conseillé au député qui s'y voyait contraint de rompre le contrat à la fin de son

mandat et de régler les frais liés à la rupture avant terme sur son AFM. Afin d'éviter toute déconvenue, elle l'a cependant invité à bien vérifier les modalités de rupture anticipée du contrat afin de conserver les fonds nécessaires sur son compte AFM.

- *Les frais afférents à l'achat ou la location d'un véhicule*

La Déontologue a été saisie d'une question relative au financement d'une borne de recharge pour un véhicule électrique installée au domicile d'un député. Bien que la recharge d'un véhicule électrique constitue une dépense liée à son utilisation au même titre que le carburant, la Déontologue a estimé qu'une telle installation, réalisée, de manière pérenne, au domicile du député ne pouvait être prise en charge par l'AFM. Cette décision s'appuie sur la rédaction de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 sur les frais de mandat. D'une part, s'il prévoit la prise en charge des frais de carburant, il n'envisage pas l'installation de dispositifs de distribution d'énergie. D'autre part, l'arrêté prévoit que « *la prise en charge des frais de mandat par l'Assemblée nationale ne peut en aucun cas poursuivre pour objectif l'augmentation du patrimoine personnel du député, de ses proches ou de ses collaborateurs* » ; or, l'installation d'une borne de recharge d'un véhicule électrique peut induire des travaux d'amélioration de l'installation électrique du bâtiment et peut constituer un élément de valorisation du domicile. La Déontologue a donc estimé que seule une modification préalable de l'arrêté sur les frais de mandat pouvait être de nature à permettre le financement de telles installations au domicile des députés.

En revanche, la Déontologue a convenu que certaines dépenses liées à l'utilisation d'un véhicule pouvaient être éligibles à l'AFM en raison des conditions d'exercice du mandat. Ainsi, elle a par exemple approuvé l'achat de pneus neige, sous réserve que la géographie de la circonscription du député soit de nature à le justifier.

- b. Les frais de communication et de documentation***

Le point 5.2 du C de l'article premier de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 autorise l'imputation sur l'AFM de divers frais de communication et de documentation en complément de ceux relevant du crédit d'équipement téléphonique et informatique (CETI) et de la dotation matérielle des députés (DMD). Ainsi, sont par exemple éligibles « *les dépenses associées à l'organisation d'événements* », « *le recours à des prestataires extérieurs en communication, réseaux sociaux, infographie, référencement, relations publiques, ressources humaines, informatique et outils numériques* » ou encore divers frais tels que des abonnements ou dépenses de diffusion de documents.

- *La réalisation de productions audiovisuelles*

La Déontologue a été saisie de questions nouvelles relatives à des productions audiovisuelles.

Elle a par exemple répondu à une question relative à la possibilité de financer avec l'AFM la réalisation de prestations audiovisuelles sur une télévision locale afin de communiquer sur les actions menées durant le mandat parlementaire. Elle a considéré que la nature des missions que le député souhaitait confier à un prestataire extérieur pouvait relever de la catégorie des « *frais de communication* » prévue par l'arrêté relatif aux frais de mandat, à condition que ces frais soient directement en lien avec l'exercice du mandat et qu'ils présentent un caractère raisonnable. La Déontologue a également souhaité inviter le député à faire preuve de transparence quant à l'origine du financement des émissions télédiffusées.

De même, elle a, sous réserve du respect des conditions précitées, admis l'imputation sur l'AFM des frais liés à l'organisation d'un « *webinaire* » par un député sur une thématique liée au mandat. Néanmoins, elle a également rappelé au député l'interdiction de promouvoir les intérêts privés, en particulier financiers, des invités et orateurs de l'événement.

- *L'achat de matériel*

La Déontologue a été saisie de questions variées concernant l'achat de matériels, qui l'ont conduite à formuler des conditions à l'imputation au titre des frais de communication et de documentation.

A titre d'exemple, si l'achat d'un matériel de sonorisation pour l'animation de réunions publiques doit en principe être imputé sur le crédit d'équipement téléphonique et informatique (CETI), la Déontologue a rendu possible, en cas de dépassement du plafond de cette enveloppe, l'imputation d'une telle dépense sur l'AFM au titre des « *dépenses associées à l'organisation d'événements* », à condition que l'achat soit en lien avec le mandat parlementaire et demeure dans une gamme de prix en cohérence avec les besoins du député.

De même, l'abonnement à un disque dur virtuel ou le coût d'une « *Digital box* » ont pu être imputés sur l'AFM sous réserve du respect des conditions précitées, et si les députés étaient en mesure de déterminer la fraction d'utilisation directement liée à leur activité parlementaire.

c. Les frais de réception et de représentation

Le point 6.2 du C de l'article premier de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 établit une liste de dépenses relatives aux « *frais de réception et de représentation* » éligibles à l'AFM. Cette catégorie de dépenses a suscité récemment de nouvelles questions de la part des députés.

Au titre des frais de représentation, plusieurs députés ont ainsi saisi la Déontologue d'interrogations relatives à l'achat de « *goodies* » ou objets personnalisés à distribuer ou à mettre à disposition dans la permanence parlementaire.

La Déontologue a énoncé plusieurs conditions à l'éligibilité de ces dépenses. Ainsi, concernant par exemple l'achat de stylos ou de jeux de cartes personnalisés, elle a admis la prise en charge par l'AFM au titre de la « *participation financière à des manifestations ou cérémonies* », à condition que ces objets soient distribués dans le cadre d'une manifestation *ad hoc* et qu'ils ne présentent pas un montant excessif, ni dans leur individualité, ni dans leur globalité.

4. La consultation de la Déontologue en qualité de « sachant »

A trois reprises, la Déontologue a été consultée sur des questions liées à la réglementation des frais de mandat qui ne relevaient pas de sa compétence, soit à raison de la date des faits en cause, soit à raison de la nature des frais et de la qualité de la personne mise en cause.

a. La consultation de la Déontologue sur l'utilisation de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM)

Si l'article 190 de la loi de finances n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a modifié l'article 4 *sexies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires pour prévoir que « *le bureau détermine [...] les modalités selon lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire contrôle les dépenses qui ont été engagées au titre de l'indemnité représentative de frais de mandat, dans les quatre années suivant l'année d'engagement de ces dépenses* », aucune disposition ne reconnaissait jusqu'alors de compétence au déontologue pour effectuer un tel contrôle et apprécier l'éligibilité des dépenses imputées sur l'IRFM. Si elle a été saisie de questions se rapportant à l'usage de l'IRFM sous la précédente législature, c'est en qualité de « sachant » que la Déontologue a pu se prononcer.

En 2019, la Déontologue a été consultée par une députée qui avait été mise en cause par des journalistes en raison de l'utilisation qu'elle avait faite de son IRFM sous la précédente législature, et qui avait l'intention de rembourser les sommes que, par erreur ou négligence, elle avait imputées sur son IRFM, alors qu'elles seraient dépourvues de lien direct avec l'exercice de votre mandat.

La Déontologue a alors proposé – mais pas enjoint, dès lors que la période considérée échappe à sa compétence – à la députée concernée de rembourser les dépenses exposées sous la précédente législature qui, au regard de la nouvelle réglementation issue de l'arrêté du Bureau n°12/XV du 29 novembre 2017, ne pouvaient être considérées comme des frais de mandat.

Il s'agissait notamment de frais que la députée pensait pouvoir être imputés sur l'IRFM au titre des « frais de représentation », mais qui, en application de la nouvelle réglementation, étaient inéligibles à l'AFM.

Il s'agissait également de menues dépenses que la députée estimait pouvoir relever des « *dépenses sans justificatif* » que tolère, tout en les limitant, la réglementation actuelle des frais de mandat. La Déontologue lui a expliqué que l'ensemble des dépenses susceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat, y compris celles dépourvues de justificatif, devaient toujours avoir un lien direct avec l'exercice du mandat du député et de son indissociable activité politique.

La députée s'est engagée à rembourser ces frais.

En revanche, la Déontologue a indiqué à la députée qu'il n'y avait pas lieu à remboursement d'un certain nombre de frais qui, bien que dénoncés dans les médias, étaient éligibles à l'AFM en application de l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017.

b. La consultation de la Déontologue sur l'utilisation des crédits de réception de la Présidence de l'Assemblée nationale par un ancien Président

A la suite de la mise en cause, dans les médias, d'un ancien Président de l'institution, devenu ministre, au sujet de dîners organisés, en 2017 et 2018, à l'Hôtel de Lassay, avant qu'il ne soit nommé au Gouvernement, la Déontologue a été sollicitée, en juillet 2019, par M. Richard Ferrand, Président de l'Assemblée nationale, afin d'apporter son concours à la mission qu'il a confiée au Secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence pour examiner la régularité de ces dîners.

La Déontologue a été sollicitée à titre purement consultatif dans la mesure où la personne mise en cause n'était alors plus député – et échappait donc à toute procédure de sanction susceptible d'être mise en œuvre à l'initiative de l'organe chargé de la déontologie parlementaire – et où, par ailleurs, l'emploi des crédits de réception de la Présidence de l'Assemblée nationale n'obéissait à aucune règle spécifique qu'elle aurait été chargée de faire respecter.

La Déontologue a donc été associée à l'enquête confiée au Secrétaire général de l'Assemblée et de la Présidence qui a finalement estimé que trois des douze dîners en cause présentaient « *à la fois un caractère familial ou amical et un niveau manifestement excessif par rapport à ce qui peut être présenté comme raisonnable* ». Mais, n'étant pas juridiquement compétente pour exiger un remboursement de la part de l'ancien député concerné, elle n'y a pas joué un rôle décisionnaire. Le remboursement a été opéré auprès de services de l'Assemblée et sous leur contrôle.

TROISIÈME PARTIE : LA LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN DISPOSITIF PLUS EFFICACE D'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES

Par sa décision du 20 novembre 2013, le précédent Bureau de l'Assemblée nationale a décidé de mettre en place un dispositif « *permettant aux collaborateurs de députés d'évoquer des situations de harcèlement ou des comportements inadaptés dans leurs relations de travail, que ce soit avec leur employeur ou au sein de l'administration* ». A l'origine réservé aux collaborateurs parlementaires, ce dispositif a ensuite été étendu aux députés et aux fonctionnaires parlementaires par décision du Bureau du 6 mai 2016.

Ce dispositif reposait sur deux volets : la nomination d'un référent au sein de l'administration parlementaire avec la possibilité pour ce référent d'orienter les personnes s'estimant victimes de harcèlement vers le déontologue de l'Assemblée nationale et des actions de prévention réalisées grâce à une campagne d'affichage, d'information et la mise en place de formations.

Ce dispositif originel est apparu insuffisant et surtout mal adapté pour accompagner au mieux les personnes qui s'estiment victimes de harcèlement et qui ont besoin d'un suivi médico-psychologique et juridique. Forte de son expérience d'écoute et de conseil auprès de ces personnes, la Déontologue avait formulé, dans son rapport de janvier 2019, des propositions d'évolution du dispositif pour une meilleure prise en charge des victimes. Si ces propositions n'ont pas toutes été suivies, elles l'ont été pour l'essentiel : la mise en place d'une cellule « anti-harcèlements ».

I. LES PROPOSITIONS DE LA DÉONTOLOGUE, FRUITS DE SON EXPÉRIENCE À L'ÉCOUTE DES VICTIMES DE HARCÈLEMENT

La question du harcèlement moral et sexuel dans les relations de travail relève avant tout du droit pénal et du droit du travail, non de la déontologie. Toutefois, à l'Assemblée nationale, c'est au déontologue qu'a été confiée la gestion de ces situations, en particulier lorsqu'elles impliquent un ou une député(e). Dans son précédent rapport de janvier 2019, la Déontologue avait milité pour que soit mis en place un nouveau dispositif privilégiant une approche pluridisciplinaire de prise en charge externalisée des victimes, complété par un renforcement de la prévention du harcèlement.

A. LE BESOIN D'UNE APPROCHE PLURIDISCIPLINAIRE

Le précédent rapport de la Déontologue a été l'occasion d'expliciter les raisons de l'inadaptation du dispositif qui avait été mis en place à l'Assemblée nationale en matière de lutte contre le harcèlement.

Le choix de confier au Déontologue un rôle en matière de lutte contre le harcèlement trouvait son origine dans la volonté de confier cette mission à une autorité indépendante et soumise au secret professionnel.

La Déontologue a estimé que le dispositif, en ce qu'il reposait sur deux personnes – le référent au sein de l'administration parlementaire, qui se trouve être la cheffe de la division de la déontologie, ainsi que le déontologue lui-même –, par ailleurs occupées à d'autres tâches, était insuffisant.

La Déontologue a donc plaidé pour la mise en place d'une cellule composée de personnes formées à l'écoute et au traitement des questions de harcèlement, professionnels de la santé et du droit du travail, capables de donner aux victimes les outils adéquats pour prévenir et gérer des situations de harcèlement au travail.

S'appuyant sur sa propre expérience en qualité de référente en matière de harcèlement et sur les exemples qu'offrent d'autres institutions publiques, notamment parlementaires, la Déontologue a ainsi proposé de mettre en place à l'Assemblée nationale une cellule d'écoute, de conseil et de soins composée de professionnels dans le domaine médical et juridique. Il s'agissait de permettre aux personnes qui s'estiment victimes de harcèlement de saisir directement les professionnels de la cellule dans le respect de leur anonymat comme de celui des personnes accusées.

Le précédent rapport avait en outre été l'occasion de préciser ce que pourrait être les suites d'une prise en charge d'une victime de harcèlement. Estimant qu'il ne lui appartient pas de mener une enquête sur des faits relevant d'une qualification pénale, la Déontologue avait indiqué ne pas souhaiter que de tels pouvoirs lui soient confiés. Elle avait indiqué toutefois deux voies possibles et susceptibles d'être utilisées de manière cumulative : d'une part, sous réserve qu'existent des témoignages suffisamment concordants et que la ou les victime(s) ne s'y oppose(nt) pas, la Déontologue n'excluait pas de saisir le Procureur de la République en application de l'article 40 du code de procédure pénale ; d'autre part, elle estimait qu'un rapport au Président de l'Assemblée nationale, à l'instar du dispositif mis en place au Sénat, pourrait permettre une réaction de l'Assemblée nationale dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

B. LA NÉCESSITÉ D'EXTERNALISER LA PRISE EN CHARGE DES VICTIMES

Plusieurs raisons ont conduit la Déontologue à proposer une externalisation du dispositif de prise en charge des victimes de harcèlement.

La première tient à la retenue de certaines victimes qui hésitaient à faire part de leurs situations à des référents internes à l'Assemblée nationale et susceptibles d'être par ailleurs en contact avec le ou la député(e) à l'origine de leur souffrance, quand bien même la Déontologue et les personnes qui l'assistent dans sa mission sont soumises au secret professionnel en vertu de l'article 80-2 du Règlement de l'Assemblée nationale. Sur ce point, la Déontologue a toujours rappelé aux personnes s'estimant victimes de harcèlement qui s'adressaient à elle que la teneur de leurs échanges ne serait pas divulguée sans leur accord exprès et écrit. Sur les recommandations du procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris – avec qui elle a évoqué les conditions de mise en œuvre de l'article 40 du code de procédure pénale –, la Déontologue a pris pour habitude de demander aux personnes s'estimant victimes de harcèlement de signer un document dans lequel elles indiquaient expressément les suites qu'elles souhaitaient voir données aux échanges tenus (divulgateur ou non).

Très rares sont les collaborateurs qui ont souhaité que leurs propos sortent du bureau de la Déontologue, que ce soit auprès du député mis en cause – dans le cadre de ce qui pourrait être une médiation lorsqu'elle est encore envisageable –, auprès du président de groupe du député ou du Président de l'Assemblée nationale, ou enfin auprès d'autorités judiciaires.

La deuxième tient à la localisation du bureau de la Déontologue qui, bien qu'excentré par rapport au Palais Bourbon, reste situé dans des locaux de l'Assemblée nationale, de sorte que les victimes de harcèlement peuvent craindre d'être vues. La Déontologue avait d'ailleurs préconisé que les professionnels composant la cellule « anti-harcèlements » n'exercent pas leur mission dans les locaux de l'Assemblée nationale.

Ces deux raisons reposent sur la crainte des victimes de harcèlement des représailles de la part de leur employeur, cette crainte étant accentuée par la capacité, réelle ou supposée, de leur employeur à salir la réputation de leur ex-collaborateur en recherche d'une nouvelle collaboration.

La troisième raison tient à la diversité des fonctions de la Déontologue pouvant conduire à un « mélange des genres » qu'elle considère peu sain. En effet, la mission confiée à la Déontologue, ajoutée à sa fonction de contrôle des frais de mandat des députés et de traitement des situations de conflit d'intérêts, ont pu conduire des collaborateurs à dénoncer des comportements de leur employeur sans rapport avec la situation de harcèlement qui était à l'origine de l'entretien avec la Déontologue. Dans le cadre d'une relation de travail conflictuelle, la tentation peut être grande de chercher à nuire à son employeur et à mettre en avant une malhonnêteté, réelle ou prétendue.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Déontologue a estimé qu'une externalisation de la prise en charge des victimes de harcèlement était nécessaire. Cette externalisation n'exclut pas pour autant la Déontologue du dispositif de lutte

contre le harcèlement à l'Assemblée nationale. Elle permet de mettre l'accent sur ce qui doit être la priorité : la prise en charge et l'accompagnement des victimes.

C. LE RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION

Dans son précédent rapport, la Déontologue proposait de développer les mesures de prévention du harcèlement.

En premier lieu, elle estimait nécessaire que l'Assemblée nationale, comme d'autres institutions parlementaires, « *édite un document présentant les lignes de conduites à tenir face à des situations susceptibles de caractériser un harcèlement et rappelle les comportements qui ne sont pas admissibles dans une relation de travail* »¹. Elle regrette qu'un tel document n'ait pas été publié et mis à la disposition de l'ensemble des députés, collaborateurs et personnels des services.

Il lui semble également nécessaire d'améliorer la formation sur la prévention du harcèlement et plus largement sur les droits et devoirs des employeurs et employés sur les lieux de travail.

A cet égard, ses propositions rejoignent certaines de celles qui ont pu être formulées par le groupe de travail sur les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires, présidé par M. Michel Larive et ayant Mme Jacqueline Maquet pour rapporteure².

Là encore, elle regrette que certaines de ces propositions n'aient pas été suffisamment suivies d'effets.

Elle forme toutefois le vœu que, dans le cadre des prestations proposées par la nouvelle cellule « anti-harcèlements », des formations sur la prévention du harcèlement à destination des députés comme des collaborateurs puissent être dispensées. Il ne lui paraît pas exclu, si des formations de ce type ne rencontrent qu'un succès limité, de les rendre obligatoires.

Elle estime enfin qu'une réflexion peut être menée au sein des groupes politiques et qu'il serait utile que des professionnels des questions de harcèlement soient entendus dans ce cadre.

¹ A. Roblot-Troizier, Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire, *Rapport public annuel de la Déontologue de l'Assemblée nationale*, 2019, pp. 188 et s.

² Voir le rapport du groupe de travail intitulé « *Les risques psychosociaux, et plus particulièrement le harcèlement, à l'Assemblée nationale* », au lien suivant : <https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/83392/929182/version/1/file/RDV+r%C3%A9forme+-+GT+Collaborateurs+-+RPS+et+harc%C3%A8lement+-+Rapport+d%C3%A9finitif.pdf>

II. LA MISE EN PLACE DE LA CELLULE « ANTI-HARCÈLEMENTS »

La Déontologue ne peut que saluer la mise en place d'un nouveau dispositif de lutte contre le harcèlement qui répond aux propositions qu'elle avait faites dans son précédent rapport. La solution retenue, reposant sur une cellule « anti-harcèlements », n'a pas fait disparaître le rôle du déontologue en matière de harcèlement.

A. LA SOLUTION RETENUE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. La phase préparatoire

A la suite de l'adoption, le 4 juin 2019, de la proposition de résolution du Président Richard Ferrand qui a introduit, dans le Règlement de l'Assemblée nationale, un nouvel article 80-6 énonçant que « *le Bureau définit les conditions de mise en place d'un dispositif de prévention et d'accompagnement en matière de lutte contre toutes les formes de harcèlement* », le Bureau a, lors de sa réunion du 9 octobre 2019, arrêté les principales modalités de mise en place d'une cellule professionnalisée et pluridisciplinaire de prévention et d'accompagnement en matière de harcèlements (moral et sexuel) bénéficiant à l'ensemble des députés, de leurs collaborateurs de droit privé et stagiaires, à l'ensemble des fonctionnaires, agents contractuels de droit public et stagiaires de l'Assemblée nationale, ainsi qu'à l'ensemble des agents contractuels de droit privé de l'Association de gestion des restaurants de l'Assemblée nationale (AGRAN) et de l'association gérant la Boutique de l'Assemblée nationale (soit un public d'environ 4 500 personnes).

Le Bureau a ainsi décidé que la cellule devrait apporter une information juridique et un soutien psychologique et médical, mais aussi offrir des conseils et un accompagnement aux personnes concernées, afin qu'elles soient en capacité de réagir à la situation à laquelle elles sont confrontées et qu'elles puissent entreprendre les démarches adaptées.

Le Bureau a également souhaité que la cellule puisse, le cas échéant et en accord avec la victime, transmettre son analyse au déontologue ou, si l'auteur désigné des faits est un fonctionnaire ou un agent contractuel de droit public de l'Assemblée nationale ou un agent contractuel de droit privé de l'AGRAN ou de l'association gérant la Boutique de l'Assemblée nationale, au service des Ressources humaines, afin que ces derniers puissent envisager des actions appropriées.

Sur le fondement de ces orientations, des contacts ont été établis avec d'autres institutions pour bénéficier de leur retour d'expérience, et définir, sur la base de ces enseignements, les modalités pratiques de mise en œuvre.

Il est ainsi apparu que le recours à un prestataire spécialisé, regroupant en son sein les compétences susceptibles d'apporter une réponse globale aux victimes

présentait de nombreux avantages et pourrait faire l'objet d'une expérimentation d'un an. À l'issue de cette expérimentation, le Bureau et le Collège des Questeurs décideraient, au vu de ses résultats, quelles modalités ils souhaiteraient voir retenues pour le dispositif de prévention et d'accompagnement en matière de harcèlement.

Retenu par de nombreuses administrations et institutions publiques, le recours à un prestataire extérieur devrait permettre de garantir une disponibilité étendue du service et une réactivité de la réponse, ainsi qu'un traitement identique pour tous, quel que soit leur statut ou leur localisation, une bonne coordination des professionnels, habitués à travailler ensemble dans des délais contraints, y compris le corps médical en tant que de besoin, et une articulation optimale avec le système déjà mis en place à l'Assemblée, en lien direct avec le déontologue.

Dans cette perspective, il a été demandé à trois prestataires de présenter un devis portant sur la mise en place d'une cellule de prévention et d'accompagnement en matière de harcèlements pour l'Assemblée nationale.

Le 16 janvier 2020, après comparaison des offres de ces trois acteurs du secteur, le Collège des Questeurs a attribué, à titre expérimental pour une durée d'un an, le marché pour la mise en place d'une cellule « anti-harcèlements » au prestataire qui proposait un dispositif accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

2. La phase d'exécution

La cellule expérimentale « anti-harcèlements » a été opérationnelle à compter de début février 2020.

Elle a reposé sur un dispositif associant recueil « à chaud » des saisines et une analyse « à froid » des situations.

- *Recueil « à chaud » des saisines*

Le public concerné a pu saisir une cellule composée de psychologues, de juristes et d'avocats spécialisés en droit de la santé au travail via :

- Un numéro vert dédié, accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, y compris les jours fériés, de façon confidentielle et anonyme, depuis un téléphone fixe ou mobile, gratuit pour la France métropolitaine et les départements et régions d'outre-mer (DROM) mais à la charge de l'appelant pour les territoires ultramarins autres que les DROM et pour tout État étranger ;

- Une plateforme digitale dédiée, accessible gratuitement 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, y compris les jours fériés, de façon anonyme et confidentielle, proposant des visio-entretiens, des tchats en direct et la planification d'entretiens téléphoniques (login et mot de passe génériques, possibilité de personnaliser ces données à la première connexion, envoi d'un courriel de confirmation pour activer le compte puis à chacune des inscriptions, courriel de rappel avant chaque rendez-vous etc).

Le recueil de la saisine « à chaud » a été assuré par une équipe de 28 psychologues chargée d'évaluer la situation de la personne, de lui donner une première information et de lui proposer un rendez-vous dans les 48 heures pour le partage d'une analyse plus approfondie (« pôle écoute »).

Les psychologues formant cette équipe sont astreints au secret professionnel et ont été dotés d'un référent technique et opérationnel dédié à l'Assemblée nationale.

Un identifiant a été attribué à l'auteur(e) de la saisine lors de cette phase de « recueil à chaud », afin d'assurer un suivi anonymisé de chaque dossier par le même psychologue si la personne le souhaite.

- *Analyse « à froid » de la situation*

Une analyse plus approfondie de la situation, comportant notamment une information juridique, a été assurée, « à froid », par une équipe pluridisciplinaire composée d'un expert judiciaire-psychologue, d'une psychologue, d'une experte en matière de harcèlements et violences au travail et de deux avocats spécialisés en droit de la santé au travail (« pôle expert »). Il est indiqué à l'auteur de la saisine quelles sont les orientations possibles (médecine du travail, médecin traitant, médecin psychiatre, urgences, unités médico-judiciaires, recours judiciaire, suites internes...).

Afin de prévenir tout conflit d'intérêts, le titulaire et les avocats en charge de l'analyse et du conseil juridique se sont interdits de prendre en charge la représentation en justice d'un appelant ou d'un mis en cause dans une affaire leur ayant été confiée dans le cadre du présent accord-cadre.

Si, au-delà d'une simple information juridique, une prestation de conseil juridique devait être fournie à l'intéressé(e), celle-ci est effectuée en conformité avec le titre II de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, c'est-à-dire par des membres des professions autorisées par ladite loi à dispenser des consultations juridiques.

Si l'intéressé(e) avait besoin d'un soutien psychologique plus poussé, il a pu être orienté vers l'un des psychologues agréés du réseau national du prestataire, pour un entretien en face à face dans la limite de 5 séances.

Des séances supplémentaires étaient possibles, mais à la charge de l'auteur de la saisine.

- *Traitement de la procédure de signalement en cas de présomption d'agissements sexistes, d'agressions sexuelles ou de faits de harcèlement sexuel ou moral*

En cas de présomption d'agissements sexistes, d'agressions sexuelles ou de faits constitutifs de harcèlement sexuel ou moral, et si la personne qui estime en être

victime le souhaite, la procédure a pu se poursuivre avec la saisine du déontologue de l'Assemblée nationale ou le service des Ressources humaines de l'Assemblée nationale, si l'auteur des faits reprochés ou la victime est un fonctionnaire, un agent contractuel de droit public ou un agent contractuel de droit privé de l'AGRAN.

La Déontologue ou le service des Ressources humaines a alors bénéficié d'une analyse écrite et approfondie du prestataire, s'appuyant une appréciation d'ordre psychologique et juridique de la situation.

La Déontologue ou le service des Ressources humaines pouvaient, le cas échéant, rencontrer la personne qui estime être victime de faits de harcèlement, d'agissements sexistes ou d'agressions sexuelles et déterminer avec elle les suites à donner.

3. Le premier bilan intermédiaire

Au terme de huit mois d'activité (3 février – 30 septembre 2020), le prestataire chargé de mettre en place et de gérer la cellule « anti-harcèlements » a fourni à l'Assemblée nationale un bilan intermédiaire de l'expérimentation.

- *Activité de la cellule*

La cellule expérimentale « anti-harcèlements » a mené au total 152 entretiens avec 39 personnes (soit 4 entretiens par personne).

Le « pôle écoute » a conduit 75 entretiens d'une durée moyenne de 50 minutes avec 39 appelants (soit 1,9 entretien par personne) – entretiens inégalement répartis avec des « pics d'activité » en février (17 entretiens), juin (16 entretiens) et septembre (12 entretiens) et des périodes « creuses » pendant le confinement (6 entretiens en mars et mai, 4 en avril) et pendant les congés d'été (9 entretiens en juillet et 5 en août).

Le « pôle expert » a conduit 54 entretiens avec 29 personnes et le cabinet d'avocats 23 entretiens avec 8 d'entre elles (soit, au total, 2,7 entretiens par personne).

Dans 92 % des cas, les saisines ont été effectuées au moyen du numéro vert dédié et dans les 8 % des cas restants, via le « tchat » proposé par la plateforme digitale dédiée.

Sur les 39 appelants, 5 sont sortis du dispositif (soit 13 % du total), 5 ont bénéficié des seules prestations de recueil des saisines « à chaud », 29 ont bénéficié d'une analyse « à froid » de leur situation dont le traitement était, fin septembre 2020, finalisé dans 70 % des cas (20 personnes) et en cours dans 30 % des cas (9 personnes).

- *Profil des auteurs de saisines*

Les appelants sont à 51 % des hommes (20 appelants) et 49 % des femmes (19 appelantes) : 31 % des appelants ont entre 21 et 30 ans, 31 % également ont entre 51 et 60 ans, 21 % ont entre 41 et 50 ans et 15 % entre 31 et 40 ans.

59 % des appelants sont des collaborateurs/collaboratrices de députés ou de groupes politiques, 33 % sont des agents des services et 3 % sont des encadrants.

Dans 92 % des cas, les appelants sont les plaignants eux-mêmes. Dans 5 % des cas, il s'agit de témoins et dans 3 % des cas, d'encadrants.

- *Situations vécues par les auteur(e)s de saisines*

Sont en cause des situations de :

- Harcèlement moral dans 64 % des cas ;
- Management dysfonctionnel dans 20 % des cas ;
- Conflit dans 8 % des cas ;
- Violences dans 5 % des cas ;
- Discrimination dans 3 % des cas.

Près de la moitié des appelants ont bénéficié d'une orientation médico-psychologique : 10 ont été orientés vers le réseau de psychologues du prestataire, 6 vers un médecin traitant et un a été orienté vers un autre réseau.

En conclusion, ce bilan intermédiaire a fait apparaître que « *les saisines de la cellule représentent 2 % du public concerné, ce qui place l'Assemblée nationale dans la fourchette haute par rapport au taux de fréquentation habituellement constatés dans le cadre de ce type de dispositifs, le nombre d'appels se situant habituellement entre 1 et 2 % de la population cible* ».

Le bilan indique que le pourcentage de pathologie de la santé mentale est « *préoccupant mais en phase avec les dispositifs harcèlements et violences* » comparables.

Ce même bilan mentionne une « *absence totale des violences sexistes et sexuelles qui questionne* », car ce type de situations est d'ordinaire « *toujours présent dans des dispositifs harcèlements et violences* ».

La cellule « anti-harcèlements » mise en place à titre expérimental au début de l'année 2020 répond donc à un besoin réel et très vraisemblablement pérenne, dont elle a permis de mieux évaluer l'ampleur.

C'est la raison pour laquelle le Collège des Questeurs a, lors de sa réunion du 17 septembre 2020, décidé de lancer, en procédure adaptée, un appel d'offres en vue de l'attribution d'un accord-cadre d'une durée maximale de quatre ans pour la gestion et le suivi d'une cellule d'écoute et d'orientation pour les situations supposées de harcèlement sexuel ou moral, d'agressions sexuelles et de sexisme dans les relations au travail.

S'agissant des modalités à retenir pour la pérennisation du dispositif, le bilan de l'expérimentation a notamment confirmé les points suivants :

- la pertinence d'une prise en charge par des professionnels dotés de compétences pluridisciplinaires de nature à offrir une réponse globale aux personnes concernées ;

- la nécessité d'une accessibilité optimale (notamment en termes d'horaires), garantissant l'anonymat des personnes qui sollicitent la cellule et la confidentialité des échanges.

Le 14 janvier 2021, le Collège des Questeurs a attribué cet accord-cadre au prestataire dont l'offre répondait le mieux à ces exigences.

B. LE RÔLE DE LA DÉONTOLOGUE DANS LE NOUVEAU DISPOSITIF

Depuis la mise en place de la cellule, la Déontologue a reçu 7 signalements de la cellule « anti-harcèlements », à la demande des personnes ayant saisi la cellule. Sur ces signalements, l'un ne concerne pas une situation susceptible d'être qualifiée de harcèlement mais des propos discriminatoires tenus par un collaborateur à l'égard d'un autre collaborateur et l'autre des agissements sexistes.

A la suite d'un signalement, le Déontologue peut proposer à la victime de la recevoir. Cet entretien est l'occasion de préciser, s'il y a lieu, les suites que la victime entend donner au signalement. Il est rappelé à cette occasion que la Déontologue étant soumise au secret professionnel, aucune démarche ne sera entreprise sans l'accord exprès de la victime.

Selon les cas, la Déontologue peut proposer d'avoir un entretien avec le ou la député(e) ou avec le président de son groupe politique si cela paraît pertinent au regard de l'état des relations avec le ou la député(e) employeur, du maintien ou non de la situation contractuelle et en fonction du souhait, expressément formulé, de la victime. Il n'est pas exclu non plus que le Président de l'Assemblée nationale en soit informé. Les éventuelles suites judiciaires du signalement sont également abordées. Depuis la mise en place du nouveau dispositif de lutte contre le harcèlement, la Déontologue n'a eu à entreprendre aucune démarche auprès des autorités politiques ou judiciaires.

En tout état de cause, la Déontologue tient à rappeler, comme elle avait pu le faire dans son précédent rapport, que la très grande majorité des situations

susceptibles de relever du harcèlement dont elle est saisie concernent le harcèlement moral dans le cadre des relations entre députés-employeurs et collaborateurs¹. Ces situations sont souvent le résultat de dysfonctionnements managériaux de la part de députés qui n'assument pas correctement leur fonction d'employeur.

La Déontologue tient à rappeler également qu'il ne lui appartient pas de qualifier elle-même une situation de harcèlement sur la base du seul témoignage de la personne estimant en être victime. Seule l'autorité judiciaire est à même de poser une telle qualification sur les faits. Dans cette mesure, les victimes ne peuvent attendre du déontologue, qui ne saurait être assimilé à une autorité juridictionnelle, la dénonciation publique de l'auteur des faits rapportés. Le rôle du déontologue reste avant tout un rôle de conseil de la victime et d'information des autorités compétentes pour qualifier les faits puis prendre les mesures adéquates.

¹ Pour rappel, les signalements qui concernent les fonctionnaires ou agents contractuels de l'Assemblée nationale ne sont pas transmis à la Déontologue mais au service des Ressources humaines.

QUATRIÈME PARTIE : LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE LA DÉONTOLOGUE : UNE ACTIVITÉ RICHE

L'activité internationale de la Déontologue a été marquée par la création du Réseau francophone de déontologie et d'éthique parlementaire, dont elle a assuré la vice-présidence. Ont par ailleurs été poursuivies des actions de coopération avec des représentants d'assemblées parlementaires étrangères comme avec des institutions publiques locales ou nationales.

I. LA CRÉATION DU RÉSEAU FRANCOPHONE DE DÉONTOLOGIE ET D'ÉTHIQUE PARLEMENTAIRES

Depuis sa prise de fonction, la Déontologue a contribué à la mise en place d'un réseau regroupant les organes chargés de déontologie parlementaire dans l'espace francophone. A la création de ce réseau, elle en a assuré la vice-présidence.

A. PRÉSENTATION ET FINALITÉ DU RÉSEAU

Le Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (RFEDP) a pour origine une initiative commune du précédent déontologue de l'Assemblée nationale, M. Mélin-Soucramanien, et du précédent Commissaire à l'éthique et à la Déontologie de l'Assemblée nationale du Québec, M. Jacques Saint-Laurent, qui, dans l'exercice de leur fonction respective, ont ressenti la nécessité de pouvoir échanger sur leurs questionnements et leurs doutes. Ils avaient présenté ce projet de créer un réseau des institutions chargées de la déontologie et de l'éthique parlementaires lors de la réunion du Bureau de l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) qui s'est tenue à Québec, du 2 au 4 février 2017.

Avec Mme Ariane Mignolet qui a succédé à M. Saint-Laurent, la Déontologue a souhaité poursuivre cette initiative et elles ont porté ensemble le souhait de créer un lieu d'échanges d'informations et de partage de bonnes pratiques parlementaires. S'appuyant sur les résultats d'un questionnaire qui avait été adressé à l'ensemble des parlements de l'espace francophone par M. Jean Rousselle, député de Vimont à l'Assemblée nationale du Québec, au nom de la commission des affaires parlementaires de l'APF, a été élaborée une proposition de résolution soutenant la création d'un réseau des organes chargés des questions éthiques et déontologiques dans les assemblées parlementaires francophones.

Le rapport de M. Rousselle et la proposition de résolution soutenant la création du réseau ont ensuite été adoptés lors de la 44^{ème} session de l'APF à Québec, les 9 et 10 juillet 2018, à laquelle la Déontologue s'était rendue pour animer un atelier de travail sur ce thème. Cet atelier avait permis de jeter les bases d'une collaboration fructueuse.

Après plusieurs démarches et échanges, le Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires a été créé le 11 octobre 2019, au Parlement de Wallonie, à Namur en Belgique. Il a pris la forme d'une association internationale dont les statuts ont été signés par les dix institutions représentées.

A l'occasion de cette première assemblée constitutive du Réseau, la Déontologue de l'Assemblée nationale en a été élue vice-présidente. A ce titre, elle a été membre du Bureau du Réseau, aux côtés de la présidente, Mme Ariane Mignolet, commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale du Québec, ainsi que M. Pierre Legault, conseiller sénatorial en éthique au Sénat canadien, M. Frédéric Janssens, secrétaire général du Parlement de Wallonie et M. Navin Beekarry, directeur général de la Commission indépendante anticorruption de l'île Maurice. Ces cinq personnes avaient auparavant été mandatées pour former le premier comité de travail qui a mené à la création officielle du Réseau.

Le Réseau regroupe des institutions publiques de l'espace francophone exerçant des fonctions dans le domaine de l'éthique et de la déontologie parlementaire. Il permet de favoriser l'échange et le partage des bonnes pratiques entre ces institutions. Il offre aussi un lieu de réflexion sur les enjeux de l'éthique et de la déontologie dont il assure la promotion pour sensibiliser les parlementaires à ces enjeux et renforcer la confiance du public envers les institutions démocratiques.

Le Réseau compte aujourd'hui 12 membres, répartis dans six pays, représentant des institutions d'une grande diversité statutaire et fonctionnelle, mais qui ont en commun d'œuvrer pour la défense de la déontologie et de l'éthique auprès de parlementaires.

B. LES ACTIVITÉS DU RÉSEAU

Après l'adoption des statuts, les membres du Bureau du Réseau, dont la Déontologue, se sont attachés à définir les actions à venir et à faire connaître le Réseau auprès des institutions parlementaires de l'espace francophone.

Plusieurs réunions ont également été consacrées à la préparation de la première assemblée générale annuelle du Réseau qui devait se tenir à Paris les 16 et 17 novembre 2020. L'Assemblée nationale et le Sénat devaient en effet accueillir cette manifestation et les représentants d'une vingtaine d'institutions. Toutefois, en raison de la situation sanitaire, la première assemblée générale annuelle du Réseau s'est tenue en visioconférence.

Cette assemblée générale a été l'occasion de préciser les critères d'adhésion au réseau et d'accueillir de nouveaux membres du continent nord-américain et africain.

Elle a surtout permis de mener une réflexion sur les enjeux sémantiques de la déontologie et de l'éthique. Après les interventions de MM. Saint-Laurent et Mélin-Soucramanien rappelant les difficultés auxquelles sont confrontés les responsables de l'éthique et de la déontologie parlementaires et la nécessité d'une collaboration entre eux pour mieux appréhender des problématiques communes, les participants ont pu entendre une conférence de M. Guillaume Tusseau, professeur de droit public à Sciences-Po Paris, sur les concepts d'éthique et de déontologie. Cette conférence a permis de mettre lumière les incertitudes sémantiques des termes d'« éthique » et de « déontologie » et expliciter leurs sens dans la théorie de Jeremy Bentham. Elle a été suivie d'une deuxième conférence de Mme Cécile Guérin-Bargue, professeur de droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas, portant sur les régimes des incompatibilités et des conflits d'intérêts en France et à l'étranger, mettant ainsi en évidence les différences de culture dans la détermination des incompatibilités parlementaires et dans la gestion des situations de conflits d'intérêts. L'assemblée générale s'est achevée par le mot de clôture du sénateur Arnaud Bazin, président du Comité de déontologie parlementaire du Sénat français.

II. LES ACTIONS DE COOPÉRATION ET RELATIONS AVEC LES INSTITUTIONS PUBLIQUES

La Déontologue a participé à des actions de coopération organisées à l'Assemblée nationale.

A la demande de délégations de parlementaires étrangers, elle a ainsi présenté sa mission de déontologue et explicité son rôle. Le 14 mai 2019, elle a rencontré des parlementaires lettons, le 27 novembre 2019, des parlementaires jordaniens et le 5 décembre 2019 des parlementaires argentins.

Comme en 2018, elle a également rencontré une délégation d'élus et de fonctionnaires de l'Assemblée de la Polynésie française le 2 avril 2019.

L'année 2019 a en outre été marquée de l'établissement de nombreuses relations avec d'autres institutions publiques. En effet, après la publication de son rapport en janvier 2019, la Déontologue a été auditionnée par le collège de la HATVP le 17 avril 2019, ainsi que par la Commission d'éthique régionale de la région Île-de-France, le 12 septembre 2019.

La Déontologue a par ailleurs accepté de participer à des conférences de présentation de sa mission et de ses activités à destination d'étudiants, notamment à l'Université de Montpellier, le 19 mars 2019.

A l'occasion de ces différentes rencontres, la Déontologue a pu se rendre compte à quel point sa fonction est méconnue et s'attacher à faire tomber quelques présupposés erronés sur les élus et les conditions d'exercice de leur mandat.

CONCLUSION

La Déontologue se félicite de ce que les autorités politiques ont, à l'occasion des nombreuses réformes intervenues depuis la publication de son premier rapport d'activités – s'agissant aussi bien de la prévention et du traitement des conflits d'intérêts ou des harcèlements que de la réglementation des frais de mandat –, retenu une large partie des préconisations qu'elle a pu formuler dans ce rapport ou dans les avis qui lui ont été demandés.

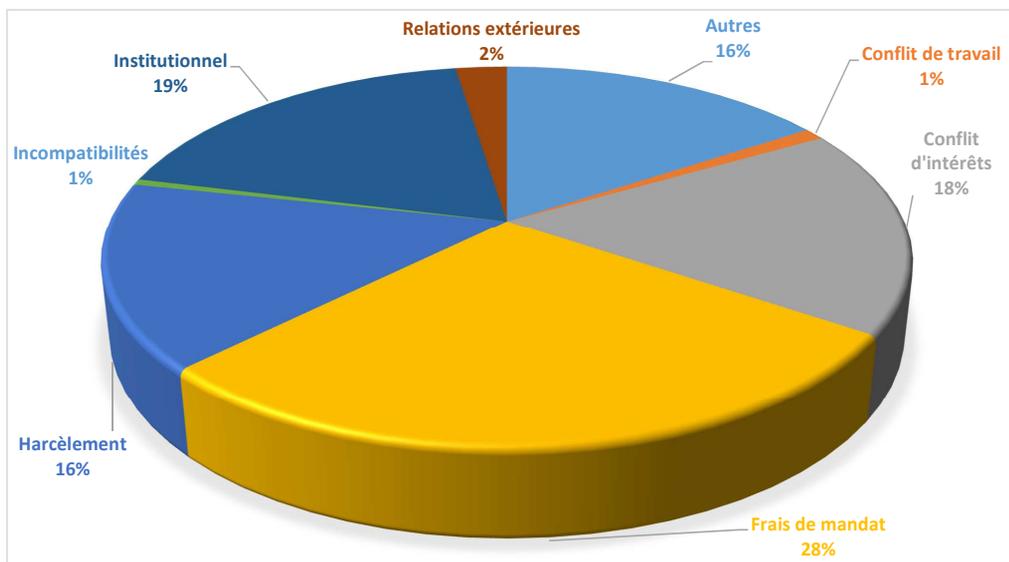
Les difficultés qu'elle a pu rencontrer dans l'exercice de sa mission, en particulier s'agissant du contrôle de l'utilisation des frais de mandat, ont tenu non seulement à la faiblesse des moyens initialement mis à sa disposition au regard de l'ampleur des tâches à effectuer, mais aussi à la complexité de dispositifs de prises en charge, de remboursement et de contrôle, qui sont souvent le fruit de compromis aboutissant à des solutions alambiquées peu propices à une acceptation et à une appropriation rapides de la part des députés.

Toutefois, dans la mesure où ces réglementations nouvelles – qu'elles concernent les frais de mandat ou la prévention et le traitement des conflits d'intérêts – constituent non pas une simple évolution, mais une véritable « révolution déontologique », il est normal, aux yeux de la Déontologue, que l'acculturation des parlementaires – qui est bien réelle – prenne du temps.

ANNEXES

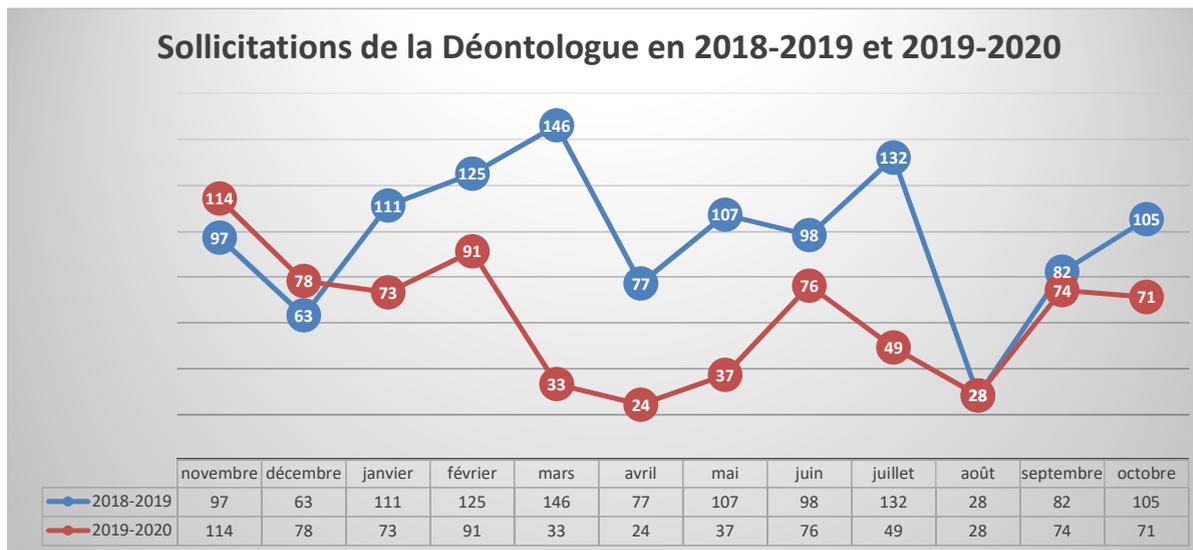
ANNEXE N° 1 : L'ACTIVITÉ DE LA DÉONTOLOGUE EN QUELQUES CHIFFRES

Graphique n° 1 : Objet des rendez-vous de la Déontologue de novembre 2018 à septembre 2020

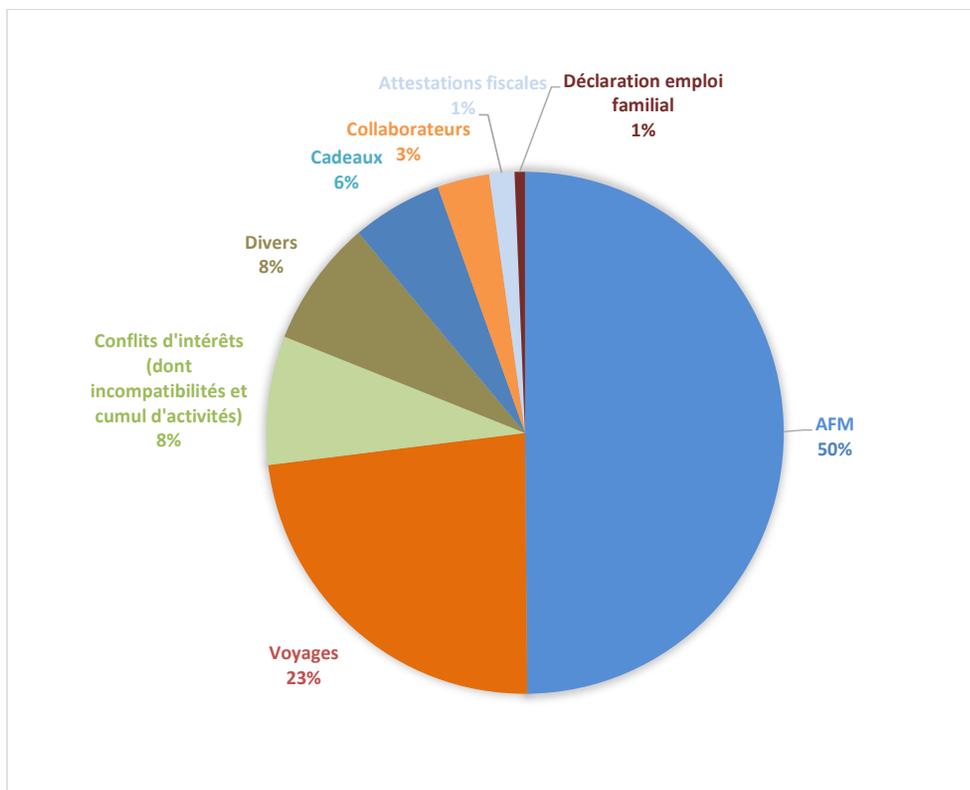


RDV déontologue de novembre 2018 à septembre 2020		
Frais de mandat		115
Conflit de travail		4
Conflit d'intérêts		72
Harcèlement		64
Institutionnel		76
Incompatibilités		2
Relations extérieures		10
Autres		64
TOTAL		407

Graphique n° 2 : Evolution du nombre de sollicitations de la Déontologue de novembre 2018 à octobre 2020

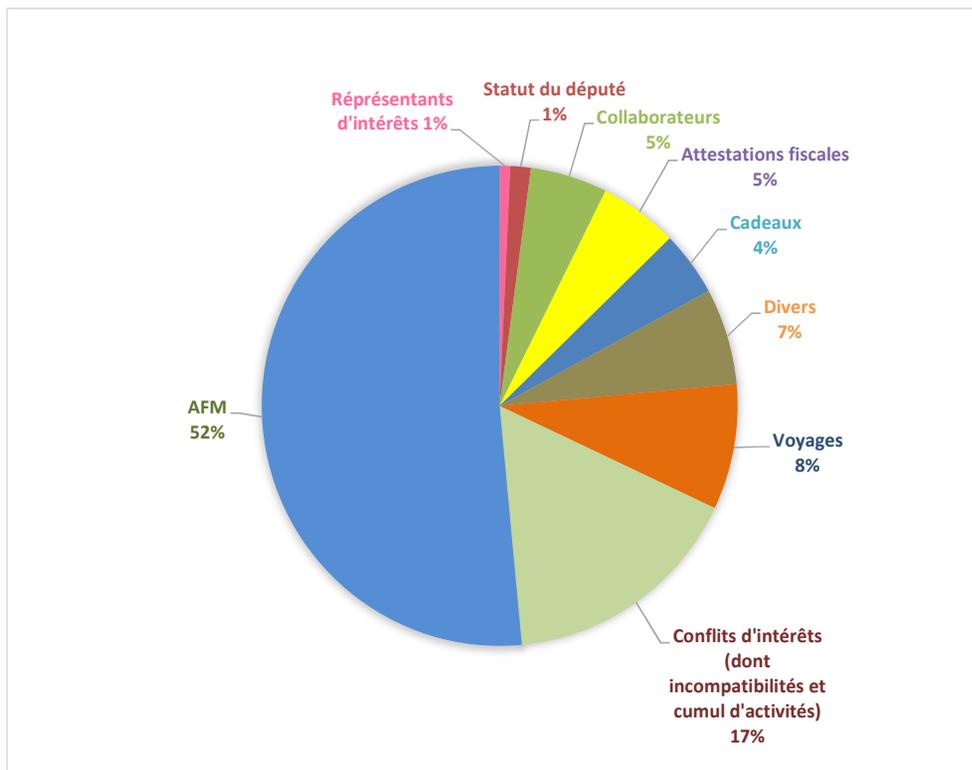


Graphique n° 3 : Répartition des sollicitations de la Déontologue selon leur objet en 2018-2019



Catégories	Nombre
AFM	538
Voyages	250
Conflits d'intérêts (dont incompatibilités et cumul d'activités)	86
Divers	85
Cadeaux	61
Collaborateurs	35
Attestations fiscales	17
Déclaration emploi familial	7
Total	1079

Graphique n° 4 : Répartition des sollicitations de la Déontologue selon leur objet en 2019-2020



Catégories	Nombre
Représentants d'intérêts	5
Statut du député	10
Collaborateurs	37
Attestations fiscales	38
Cadeaux	31
Divers	46
Voyages	60
Conflits d'intérêts (dont incompatibilités et cumul d'activités)	117
AFM	365
Total	709

ANNEXE N° 2 :
ARRÊTÉ N° 12/XV DU 29 NOVEMBRE 2017
RELATIF AUX FRAIS DE MANDAT DES DÉPUTÉS

(modifié par l'arrêté du Bureau n° 20/XV du 24 janvier 2018 précisant les conditions de prise en charge du recours à un prestataire pour la gestion de ces frais, entré en vigueur le 2 février 2018

- par l'arrêté du Bureau n° 25/XV du 7 février 2018 créant une dotation d'hébergement pour le remboursement des dépenses de location à Paris, entré en vigueur le 7 février 2018 et applicable aux dépenses effectuées à compter du 1^{er} février 2018*
- par l'arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018 portant révision de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés*
- par l'arrêté du Bureau n° 62/XV du 30 janvier 2019 portant révision de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés*
- par l'arrêté du Bureau n° 69/XV du 15 mai 2019 portant révision de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés*
- par l'arrêté du Bureau n° 77/XV du 9 octobre 2019 portant révision de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés*
- par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020 portant révision de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés*
- et par l'arrêté du Bureau n° 109/XV du 20 janvier 2021 portant révision de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés*

Préambule :

Élu pour représenter la Nation, le député participe à l'exercice de la souveraineté nationale. Son statut juridique, notamment consacré par le principe des immunités parlementaires lui assure l'indépendance et la liberté d'expression nécessaires à l'exercice de son mandat parlementaire, indissociable de son activité politique.

Mais le libre exercice du mandat de député ne saurait être garanti par sa seule indépendance juridique.

Facteur essentiel de la démocratisation des régimes politiques, les indemnités qui lui sont versées et les défraiements qui lui sont assurés garantissent au député les moyens de se consacrer, en toute indépendance, aux fonctions dont il est investi.

La définition par le Bureau du régime de prise en charge des frais de mandat des députés, en application de l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 introduit par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, n'a pas pour objet d'entraver ni d'amoindrir la liberté des députés d'exercer leur mandat en toute indépendance.

Elle a pour objectif, en listant les frais éligibles et en instaurant des mécanismes de justification et de contrôle de la dépense des députés, de participer à la restauration de la confiance entre les citoyens et leurs élus.

Les dispositions introduites par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 définissent ainsi la mission impartie au Bureau :

« Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, définit le régime de prise en charge des frais de mandat et arrête la liste des frais éligibles.

Les députés et sénateurs sont défrayés sous la forme d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur présentation de justificatifs ou du versement d'une avance par l'assemblée dont ils sont membres, dans la limite des plafonds déterminés par le bureau.

Le bureau de chaque assemblée détermine également les modalités selon lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire contrôle que les dépenses donnant lieu aux prises en charge directe, remboursements et avances mentionnés au deuxième alinéa correspondent à des frais de mandat.

Les décisions prises pour définir le régime de prise en charge mentionné au premier alinéa et organiser le contrôle mentionné au troisième alinéa font l'objet d'une publication selon les modalités déterminées par le bureau ».

C'est dans le cadre de la mise en œuvre de ces dispositions que

LE BUREAU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Vu les articles 4 *sexies* et 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,

Vu les articles 14 à 17 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu l'article 32 *bis* de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale,

Vu le Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale, notamment le titre III de sa troisième partie relative aux charges parlementaires,

Vu les avis émis par Mme Agnès Roblot-Troizier, déontologue de l'Assemblée nationale, les 28 novembre 2017, 6 février et 29 octobre 2018, 29 janvier 2019, 9 mai 2019, 3 octobre 2019, 2 et 6 octobre 2020 et ses déclarations figurant au procès-verbal de la réunion du Bureau du 30 janvier 2019,

Vu les avis émis par M. Christophe Pallez, déontologue de l'Assemblée nationale, les 7 et 13 janvier 2021,

Vu les délibérations du Bureau de l'Assemblée nationale des 8 et 29 novembre 2017, 24 janvier, 7 février et 7 novembre 2018, 30 janvier 2019, 15 mai 2019, 9 octobre 2019, 14 octobre 2020, 20 janvier 2021,

Sur rapport du Collège des Questeurs,

ARRÊTE :

Article premier - Liste des frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale

A- Principes généraux

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.

Chaque député représente la Nation tout entière et doit pouvoir, à ce titre et sous ce mandat, se rendre à tout moment, à tout endroit du territoire national et à l'étranger.

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 frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale doivent avoir un caractère raisonnable.

Certaines dépenses peuvent avoir un caractère mixte, relevant partiellement d'un usage privé ou professionnel et partiellement de l'exercice du mandat. Dans ce cas, les députés déterminent la part de leurs dépenses se rattachant à l'exercice de leur mandat ou de leur activité politique.

L'objectif général poursuivi par l'établissement de cette liste de frais éligibles est, dans le souci impérieux de contrôler l'utilisation des deniers publics, de distinguer les frais liés au mandat parlementaire et à l'activité politique des députés de ceux qui ne le sont pas.

La liste des frais de mandat est revue par le Bureau, sur proposition des Questeurs et après avis du déontologue de l'Assemblée nationale, autant que nécessaire et au plus tard un an après son adoption par le Bureau.

B- Dépenses insusceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat

Sont insusceptibles d'être pris en charge au titre des frais de mandat :

a) Respect de la législation relative au financement de la vie politique et des campagnes électorales

- 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.
- Les prêts, dons en nature, biens et prestations fournis à un candidat à une élection politique.

b) Dépenses déclarées au titre de l'impôt sur le revenu et sanctions

- Toute dépense déclarée au titre de l'impôt sur le revenu déduite du revenu imposable.
- Les amendes, sanctions administratives, pénalités ou redevances dues en raison d'un comportement fautif du député ¹.

¹ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018.

c) Dépenses liées à une activité dépourvue de lien direct avec le mandat parlementaire ou l'activité politique

- Les dépenses personnelles.
- Les dépenses se rapportant à une activité professionnelle.
- Les dépenses se rapportant à l'exercice de tout mandat autre que parlementaire, notamment un mandat local.
- Les dépenses se rapportant à une activité bénévole et les dépenses occasionnées par des travaux, réunions, événements ou fonctions en tant que membre ou responsable de groupements ou d'associations lorsqu'elles sont dépourvues de lien direct avec l'exercice du mandat.
- Le financement d'un parti politique.

d) Dépenses pouvant avoir pour effet l'augmentation du patrimoine personnel du député, de ses proches ou de ses collaborateurs

- L'achat d'un bien immobilier.
- La location d'un bien immobilier dont le député, son conjoint, ses ascendants ou descendants sont propriétaires.
- L'achat d'un véhicule dans l'année précédant la date fixée pour le terme de la législature.
- Les « gros travaux » au sens des dispositions du Code civil réalisés dans la permanence parlementaire dont le député est propriétaire.

C- Dépenses pouvant être remboursées, réglées directement par l'Assemblée nationale et faire l'objet d'avances

Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, les plafonds, forfaits et avances peuvent faire l'objet d'une compensation et les dépassements peuvent s'imputer sur les avances consenties au titre des frais de mandat.

1- Locaux à usage de bureau, équipements et fournitures associés

1.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, sont gratuitement mis à la disposition du député, dans l'enceinte des bâtiments de l'Assemblée nationale, au moins un bureau meublé et équipé, ainsi que des salles de réunion.

Les frais liés à la mise à disposition de ces locaux et équipements, à leur installation, à leur entretien, sont pris en charge directement par l'Assemblée nationale.

Sont en outre fournis gratuitement aux députés dans les conditions et les limites définies par le Collège des Questeurs :

- les fournitures de bureau utilisées par le député dans son bureau à l'Assemblée,
- les enveloppes portant le code datamatrix permettant l'identification du député, les papiers bristol ou papier à lettre, les cartouches d'imprimantes, les tirages de documents parlementaires, la reprographie de documents réalisée à l'Assemblée nationale,

l'affranchissement du courrier au Palais-Bourbon, l'utilisation des postes téléphoniques fixes installés dans les bureaux des députés à l'Assemblée,

- pour les députés exerçant des fonctions particulières à l'Assemblée nationale, le papier à lettre au nom du député et les cartes de visite.

Font l'objet d'un remboursement sur justificatif, dans les conditions et limites définies par le Collège des Questeurs, les achats de fournitures de bureau et de papeterie réalisés par les députés représentant les Français établis hors de France, auprès de fournisseurs situés hors du territoire national.

Il en est de même des frais non couverts par l'assurance de réparation des dommages affectant la permanence résultant d'actes de vandalisme.

1.2. Frais de mandat imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat :

- La location d'une ou plusieurs permanences dans la circonscription qui peuvent être à titre exceptionnel, avec l'accord des Questeurs après avis du déontologue, situées en dehors de la circonscription ¹.

Les frais pris en compte sont constitués du loyer, des taxes et impôts afférents à l'occupation du local, des frais d'assurances, des dépenses d'eau et d'électricité, de chauffage, de télécommunications, ainsi que des frais d'installation, des charges de copropriété et des dépenses de travaux relevant du locataire ainsi que des éventuels frais d'agence.² L'achat de fournitures et d'équipements de bureau et d'équipements électroménagers pour chaque permanence ainsi que de produits d'entretien.

- Les frais professionnels engagés par le collaborateur en télétravail ³.
- L'achat d'équipements, de consommables ou de prestations informatiques, y compris ceux liés au télétravail des collaborateurs, en complément des frais remboursés sur justificatifs ⁴.
- Les frais de déménagement de la permanence, au cours d'une législature.
- Les aménagements nécessités par des mesures de sécurité ou les travaux d'adaptation nécessités par la destination du local et les frais consécutifs de remise en état mis à la charge du député occupant en application du contrat de location. Peuvent également être pris en charge, avec l'accord des Questeurs, les aménagements de la permanence dont le député est propriétaire nécessités par des mesures de sécurité, à condition qu'ils répondent directement à une préconisation des services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, établie par un document émanant de ces services ⁵.
- Les aménagements incombant au propriétaire mais que celui-ci refuse de payer notamment en matière d'accessibilité des locaux.

¹ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018 dont l'article 2 précise que « les dispositions introduites à l'article 1^{er} C.1.2 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 sont applicables aux permanences louées à compter du 1^{er} janvier 2018 ».

² Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

³ Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

⁴ Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018 et modifié par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

⁵ Alinéa complété par l'arrêté du Bureau n° 69/XV du 15 mai 2019 dont l'article 2 précise que les dispositions de cet arrêté sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2019.

- La location ponctuelle de salles de réunion, dès lors que la dépense ne peut être assimilée à une dépense électorale au titre de la législation sur le financement des campagnes électorales, ni comme un don à un parti politique au titre de la législation sur le financement des partis politiques. Peuvent être pris en charge les frais de location et d'assurance, ainsi que les charges liées au recours à un personnel d'accueil ou de sécurité.
- Les frais restant, le cas échéant, à la charge du député ayant été autorisé à occuper une salle de réunion à l'Assemblée nationale pour organiser un colloque ou une manifestation liée à l'exercice de son mandat parlementaire ou à des activités politiques.

2- Déplacements

2.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs et dans la mesure où ils sont en lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire ou de l'activité politique du député, les frais de transports suivants sont pris en charge directement par l'Assemblée nationale, certaines dépenses pouvant faire l'objet d'un remboursement sur justificatifs :

- Les transports ferroviaires sur l'ensemble du réseau en France ;
- Les transports aériens entre Paris et la circonscription, hors circonscription et dans le cadre de missions ;
- Les transports en commun dans l'agglomération parisienne ;
- Les transports et l'hébergement des députés représentant les Français établis hors de France dans leur circonscription et entre leur circonscription et Paris ;
- Certains déplacements des députés d'outre-mer dans leur circonscription ¹ ;
- Certains frais de péage notamment dans le département d'élection ;
- Les frais de taxis, de moto-taxis ou de voitures de transport avec chauffeur (VTC) ainsi que les dépenses de vélo-partage et d'auto-partage ;
- Certains passages ferroviaires ou aériens des collaborateurs salariés entre Paris et la circonscription.

2.2. Frais de mandat imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat :

- Tout autre frais de transport lié à l'exercice du mandat du député, les frais de déplacement de ses collaborateurs salariés qui répondent à la qualification de frais professionnels, de ses stagiaires ou du suppléant du député lorsqu'il représente celui-ci, pour des activités liées à l'exercice du mandat parlementaire ou à l'activité politique du député ².
- L'achat d'un véhicule et la prise en charge des frais réels liés à son utilisation (carburants, entretien, réparation, assurances, frais de stationnement et de péages).
- La location d'un véhicule, éventuellement avec option d'achat et la prise en charge des frais réels liés à son utilisation (carburants, entretien, réparation, assurances, frais de stationnement et de péages).

¹ Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

² Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018 puis par l'arrêté du Bureau n° 62/XV du 30 janvier 2019, puis par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

- L'usage d'un véhicule personnel dont l'achat n'est pas financé sur l'avance mensuelle de frais de mandat et la prise en charge des frais liés à son utilisation (carburants, entretien, réparation, assurances), sous forme d'indemnités kilométriques selon le barème établi par l'administration fiscale ainsi que les frais de stationnement et de péage en complément des frais remboursés sur justificatifs ¹.

- L'usage d'un véhicule prêté par une personne physique et la prise en charge des frais réels liés à son utilisation (carburants, entretien, réparation, assurances, frais de stationnement et de péages).

- Dans tous les cas, si le véhicule est également utilisé à des fins personnelles ou professionnelles, l'Assemblée nationale ne prend en charge que la part des frais se rattachant à l'usage du véhicule justifié par l'exercice du mandat ou de son activité politique.

3- Hébergement et repas

3.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale fournit gratuitement en application des décisions de répartition prises par les groupes politiques, dans l'enceinte de ses bâtiments, dans la limite des places disponibles, à certains députés des bureaux pourvus des commodités nécessaires pour leur permettre d'y séjourner.

Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, les chambres de la Résidence hôtelière installée dans les bâtiments de l'Assemblée nationale sont mises à la disposition des députés et les frais de nuitée dans des hôtels parisiens sont remboursés par l'Assemblée nationale sur justificatifs dans la limite d'un plafond ².

Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, pour les députés qui ne sont pas élus de Paris ou d'un département de la petite couronne, qui ne disposent pas d'un bureau pourvu des commodités nécessaires pour permettre d'y séjourner et qui renoncent à la prise en charge ou au remboursement des frais de nuitée à la Résidence hôtelière ou dans des hôtels parisiens, peuvent faire l'objet d'un remboursement sur justificatifs, dans la limite d'un plafond mensuel ³, les dépenses d'hébergement suivantes ⁴ :

– La location d'un pied-à-terre à Paris ou dans une commune de la petite couronne (loyer, dépenses d'eau, d'électricité et de chauffage, frais d'agence, 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...). Le remboursement est exclu si le logement constitue la résidence principale du député, si le député, son conjoint, ses ascendants ou descendants en sont propriétaires ou si le logement est sous-loué ou mis à la disposition de tiers. Si le logement est occupé simultanément par plusieurs personnes, seule la part des dépenses qui est imputable au député peut faire l'objet d'un remboursement ⁵.

¹ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018.

² Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 25/XV du 7 février 2018.

³ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 77/XV du 9 octobre 2019, dont l'article premier fixe le plafond mensuel de remboursement à 1 200 € à compter du 1^{er} novembre 2019, la fixation du plafond étant pour l'avenir confiée au Collège des Questeurs.

⁴ Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 25/XV du 7 février 2018, applicable aux dépenses effectuées à compter du 1^{er} février 2018 et modifié par l'arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018 puis par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

⁵ Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 25/XV du 7 février 2018, modifié par l'arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018 et par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

– L’hébergement en location de courte durée à Paris ou dans une commune de la petite couronne¹³.

– Les frais de parking liés au logement loué¹⁰.

Les frais d’hébergement et de repas des députés effectuant des déplacements sur décision des organes de l’Assemblée nationale sont également pris en charge par celle-ci.

Des restaurants payants sont par ailleurs ouverts aux députés dans l’enceinte de l’Assemblée nationale. Dans les conditions fixées par le Collège des Questeurs, les frais de repas engagés par les députés exerçant certaines fonctions au sein de l’Assemblée nationale sont directement pris en charge ou remboursés sur justificatifs par l’Assemblée nationale.

3.2. Frais de mandat imputables sur l’avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat :

- 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 justificatifs¹.
- L’accord des Questeurs est requis pour les députés mentionnés à l’alinéa précédent qui bénéficient d’un bureau pourvu des commodités nécessaires pour y séjourner ou d’une prise en charge ou d’un remboursement des frais de nuitées à la Résidence hôtelière ou dans des hôtels parisiens².
- Si les députés mentionnés au deuxième alinéa, leur conjoint, leurs ascendants ou descendants sont propriétaires du pied-à-terre, 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 locataire³.
- Les frais de parking liés à ce logement, en complément des frais remboursés sur justificatifs⁴.
- L’hébergement dans un hôtel ou en location de courte durée, à l’exception des frais ayant fait l’objet d’un remboursement sur justificatifs⁵.

¹ Alinéa introduit par l’arrêté du Bureau n° 25/XV du 7 février 2018 et modifié par l’arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018 dont l’article 2 précise que « Les dispositions de l’article 1^{er} C 3.2. relatives à la prise en charge des frais de télécommunication pour la location d’un pied-à-terre sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2018 ». Alinéa modifié par l’arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

² Alinéa introduit par l’arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

³ Alinéa modifié par l’arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

⁴ Alinéa introduit par l’arrêté du Bureau n° 25/XV du 7 février 2018 et modifié par l’arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018.

⁵ Alinéa modifié par l’arrêté du Bureau n° 62/XV du 30 janvier 2019, dont l’article 3 précise que « Les dispositions introduites au cinquième alinéa de l’article 1^{er} C 3.2. de l’arrêté du Bureau n° 12/XV susvisé sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2018. »

- Les repas pris par le député et, le cas échéant ses invités, ses collaborateurs salariés, ses stagiaires, dans le cadre de l'exercice de son mandat ou de son activité politique ¹.
- Les frais d'hôtel et de location temporaire et de repas occasionnés par un déplacement effectué dans le cadre du mandat du député, par ses collaborateurs salariés, ses stagiaires ou le suppléant du député lorsqu'il représente celui-ci ¹.
- Avec l'accord des Questeurs, les aménagements de la résidence principale dont le député est propriétaire ou locataire nécessités par des mesures de sécurité, à condition qu'ils répondent directement à une préconisation des services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, établie par un document émanant de ces services ².
- Les dépenses prises en charge au titre des septième et huitième alinéas doivent répondre à la qualification de frais professionnels ³.

4- Formation

4.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

Dans les conditions déterminées par le Collège des Questeurs, l'Assemblée nationale prend en charge directement ou rembourse sur justificatifs certaines formations assurées au bénéfice des députés ou de leurs collaborateurs salariés.

4.2. Frais de mandat imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat :

- Sous réserve de recours à des organismes de formation déclarés et, à compter du 1^{er} janvier 2022, certifiés ainsi que de la production de justificatifs attestant de la participation effective des personnes concernées à la formation, les formations dispensées au député, dès lors qu'elles ont un lien direct avec son activité parlementaire ainsi qu'à ses collaborateurs salariés, dès lors qu'elles ont été décidées ou autorisées par lui, en application de l'article L. 6321-1 du code du travail ⁴. L'obligation de recours à un organisme de formation déclaré et certifié ne s'applique pas pour les formations qui ne peuvent être suivies qu'à l'étranger.⁵
- Les frais de réorientation ou de reconversion à l'issue du mandat.
- Les actions de renforcement de la cohésion des équipes de collaborateurs du député, dans la limite d'une fois par an.⁶

¹ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018 puis par l'arrêté du Bureau n° 62/XV du 30 janvier 2019.

² Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 69/XV du 15 mai 2019 dont l'article 2 précise que les dispositions de cet arrêté sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2019.

³ Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

⁴ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

⁵ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 109/XV du 20 janvier 2021. Les dispositions introduites à cet alinéa sont applicables aux dépenses effectuées à compter du 1^{er} janvier 2019.

⁶ Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 109/XV du 20 janvier 2021. Les dispositions introduites par cet alinéa sont applicables aux dépenses effectuées à compter du 1^{er} janvier 2019.

5- Frais de communication et de documentation

5.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

Dans les conditions déterminées par le Collège des Questeurs, un forfait téléphonique est ouvert à chaque député, dont le montant varie selon la circonscription et peut faire l'objet d'une compensation avec d'autres forfaits ; les dépenses effectives sont prises en charge directement par l'Assemblée nationale.¹

Dans les conditions et limites déterminées par le Collège des Questeurs sont pris en charge directement par l'Assemblée nationale ou remboursés aux députés sur justificatif, les frais d'affranchissement du courrier, d'envoi de SMS et de courriels en nombre, l'impression et la mise sous pli de documents de communication, le portage de plis en circonscription² ainsi que les dépenses d'équipement téléphonique et informatique des députés³. Dans les limites déterminées par le Collège des Questeurs, le tirage de documents par l'atelier de reprographie de l'Assemblée nationale et le tirage de documents parlementaires sont assurés gratuitement au bénéfice des députés.

5.2. Frais de mandat imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat :

- Les dépenses associées à l'organisation d'événements⁴,
- La conception technique, l'installation, la gestion et la maintenance d'un site Internet ou d'une plate-forme participative ou d'outils et moyens numériques,
- 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,
- Les frais de communication (téléphone, courrier, conception, impression et diffusion de documents) ne faisant pas l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs¹⁷,
- Les frais de documentation (abonnements à des bases de données, presse ou publications professionnelles, achats d'ouvrages...).

6- Frais de réception et de représentation

6.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

Dans les conditions définies par le Collège des Questeurs, l'Assemblée nationale prend en charge directement divers frais de réception et de représentation liés aux fonctions particulières exercées par certains députés au sein de l'Assemblée nationale.

¹ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 109/XV du 20 janvier 2021.

² Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 109/XV du 20 janvier 2021. La modification de l'article 1^{er} C 5.1 ouvrant la prise en charge directe par l'Assemblée nationale ou le remboursement des dépenses d'impression et de mise sous pli de documents de communication est applicable à compter du 1^{er} janvier 2021

³ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 109/XV du 20 janvier 2021. La suppression du crédit d'équipement informatique et téléphonique (CETI) à la suite de sa fusion avec la DMD résultant de la modification de l'article 1^{er} C 5.1 est applicable à compter du 1^{er} février 2021

⁴ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018.

6.2. Frais de mandat imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat, dans la mesure où ils sont en lien direct avec le mandat parlementaire du député ou son activité politique :

- Les frais de réception : dépenses effectuées en vue des réceptions organisées dans le cadre du mandat, frais de transport et d'hébergement des invités, prestations de restauration.¹
- Les frais de représentation :
 - Frais liés à la personne : frais vestimentaires (achat et entretien) et de coiffure nécessités par le mandat²,
 - Achat d'un sac de voyage ou d'une valise et d'un porte-documents par mandat.³
 - Participation financière à des manifestations ou cérémonies, à la condition que le député soit présent ou représenté physiquement⁴;
 - Achat de cadeaux, de gerbes, de médailles, d'insignes et d'accessoires pour des événements directement liés à l'exercice du mandat⁵;
 - Cotisations d'adhésion à des associations à caractère parlementaire ou dans lesquelles est prévue une représentation spécifique d'élus⁶.

7-Personnel et services

7.1. Frais de mandat faisant l'objet d'une prise en charge directe ou d'un remboursement sur justificatifs par l'Assemblée nationale

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. Sont également, par application du Règlement budgétaire, comptable et financier, prises en charge par l'Assemblée nationale, directement ou par remboursement sur justificatif, les charges de nature sociale ou fiscale liées à l'emploi des collaborateurs (par exemple, médecine du travail ou encore dotation titres-restaurants)⁷.

Dans les conditions définies par le Collège des Questeurs, sont remboursés, sur justificatifs, les frais de défense des députés lorsque le litige est lié à l'exercice du mandat.

7.2. Frais de mandat imputables sur l'avance mensuelle de frais de mandat

Sont par ailleurs éligibles au titre des frais de mandat :

- En cas de dépassement du crédit collaborateur, dans le cas où un mandat de gestion a été confié au service compétent de l'Assemblée nationale, le surplus des rémunérations brutes, l'Assemblée

¹ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 109/XV du 20 janvier 2021. Les dispositions introduites à cet alinéa sont applicables aux dépenses effectuées à compter du 1er janvier 2019.

² Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

³ Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

⁴ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

⁵ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

⁶ Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

⁷ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

nationale prenant par ailleurs en charge les cotisations patronales et les compléments non imputés sur le crédit collaborateur ¹.

- En cas d'insuffisance du crédit collaborateur, les versements effectués par le député qui gère directement son crédit sur le compte utilisé pour cette gestion, ces versements devant être intégrés dans le bilan annuel de la gestion directe ².

- La gratification de stagiaires ³.

- L'emploi de personnels chargés du ménage de la permanence et, le cas échéant, de la sécurité du député, de la conduite du véhicule qu'il utilise ou de toute aide nécessitée par son état.

- Le recours par les députés à des personnes non salariées, notamment aux membres des professions libérales réglementées, pour des activités en lien direct avec l'exercice de leur mandat (frais d'examen des baux conclus dans le cadre de leur mandat, études de marché pour limiter le montant de leurs frais de mandat, recours à un avocat en cas de contentieux à l'exclusion des contentieux électoraux et du contentieux portant sur l'attestation fiscale de conformité, et à l'exclusion de toute assistance à l'établissement de la déclaration de patrimoine...) ⁴.

- Le recours à des prestations d'assistance ou de réparation d'équipements.

8- Fin de mandat

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

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

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

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

- les frais de déménagement de la permanence et des effets et documents personnels déposés dans le bureau mis à la disposition du député dans l'enceinte des bâtiments de l'Assemblée nationale ⁵.

9- Divers

Sont éligibles au titre des frais de mandat, les primes d'assurance afférentes à la responsabilité civile du député pour les dommages causés par lui-même ou ses préposés dans le cadre de l'exercice de son mandat parlementaire et à sa protection juridique.

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 visé au troisième alinéa de

¹ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

² Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

³ Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

⁴ Alinéa modifié par l'article premier de l'arrêté du Bureau n° 20/XV du 24 janvier 2018 et par l'arrêté du Bureau n° 55/XV du 7 novembre 2018.

⁵ Nouvelle rédaction du C 8 par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

l'article 2. Si une amende civile est prononcée en application de l'article 177-2 du code de procédure pénale, le compte visé au troisième alinéa de l'article 2 est abondé du montant de l'amende par virement depuis le compte sur lequel est versée l'indemnité parlementaire ¹.

Sont éligibles les frais bancaires et financiers directement liés à la gestion des frais de mandat.

Est éligible la participation financière aux dépenses de fonctionnement d'un groupe parlementaire.

Article 2 - Modalités de prise en charge des frais de mandat

Les montants et plafonds des frais de mandat qui sont pris en charge directement par l'Assemblée nationale ou remboursés sur justificatifs sont déterminés par le Collège des Questeurs, sous réserve des dispositions du Règlement budgétaire, comptable et financier.

Les autres frais sont financés par une avance versée mensuellement, dont le montant s'élève, au 1er janvier 2018, à 5 373 € et qui est revalorisé en fonction de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

L'avance est versée sur un compte bancaire ou postal spécifique, distinct de ceux sur lesquels sont versés l'indemnité parlementaire et, le cas échéant, le crédit pour la rémunération des collaborateurs. Le montant de ce compte est, le cas échéant, abondé des remboursements effectués en application du premier alinéa.

Le montant de l'avance versé mensuellement est, le cas échéant, diminué des dépassements de plafonds autorisés en application du premier alinéa et des sommes directement imputées en application de l'article 56 du Règlement budgétaire, comptable et financier.

Au terme de la législature ou en cas de cessation du mandat en cours de celle-ci, dans un délai de quatre mois, le député doit indiquer au déontologue le montant du solde de l'avance perçue au cours de son mandat.

Au terme de la législature ou en cas de cessation du mandat en cours de celle-ci, le solde non consommé de l'avance est reversé à l'Assemblée nationale, dans les quatre mois suivant la fin du mandat. Le recouvrement des créances considérées est effectué selon les règles définies aux articles 76 à 79 du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale.

Article 3 - Contrôle des frais de mandat des députés

Le contrôle des frais de mandat directement pris en charge par l'Assemblée nationale ou remboursés sur justificatifs est assuré par les services de l'Assemblée nationale, sous l'autorité des Questeurs. Ces derniers ordonnent les dépenses correspondantes, conformément aux dispositions du Règlement budgétaire, comptable et financier, au vu des décisions qu'ils ont arrêtées, des mandats établis par les services et des pièces justificatives qui leur sont annexées. Après liquidation de la

¹ Alinéa introduit par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

dépense, le déontologue de l'Assemblée nationale peut exercer tout contrôle sur la dépense et se faire communiquer, par les services de l'Assemblée nationale, toutes pièces justifiant sa prise en charge.

Le contrôle des autres frais de mandat, pris en charge au moyen de l'avance versée mensuellement aux députés dans les conditions visées par l'article 2 du présent arrêté, est exercé par le déontologue de l'Assemblée nationale.

Le contrôle exercé est effectué selon deux modalités : en fin d'exercice annuel, sur l'ensemble des comptes du député ; en cours d'exercice, à tout moment, sur des dépenses imputées par le député sur son avance de frais.

Le contrôle annuel est organisé de sorte que tout député soit contrôlé au moins une fois au cours d'une même législature, de manière aléatoire, par sondage ou échantillon d'une ampleur suffisante pour être considéré comme significatif.

Le Bureau décide des modalités selon lesquelles est constitué par tirage au sort l'échantillon des députés faisant l'objet d'un contrôle annuel.

Tout député est tenu d'enregistrer les dépenses qu'il règle selon un plan de classement normalisé, de classer l'ensemble des justificatifs y afférents selon le même plan et de conserver ceux-ci. Toutefois, dans la limite de 150 € par semaine, les paiements peuvent être imputés sur l'avance, même en l'absence de justificatifs.

Le coût du recours par un député à un expert-comptable pour tenir et vérifier le relevé de ses frais est remboursé sur justificatif par l'Assemblée nationale, dans la limite de 1 400 € TTC par an. Ce plafond est, le cas échéant, modifié, sur décision prise par le Collège des Questeurs. Les dépassements éventuels sont imputables sur l'avance de frais de mandat du député concerné. Le recours à un expert-comptable est obligatoire pour les frais engagés après le 1er janvier 2019 1.

Tout député est tenu de transmettre au déontologue, dans un délai d'un mois après la fin de l'année civile, les relevés du compte visé au troisième alinéa de l'article 2.

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. Les députés ne sont pas tenus de fournir au déontologue des informations confidentielles couvertes par un secret protégé par la loi ou relatives à l'identité de tierces personnes.

La divulgation de tout élément issu de ces contrôles, sauf par le député lui-même, fera l'objet d'une enquête interne à l'Assemblée et le cas échéant de sanctions.

En cas de manquement constaté par le déontologue aux règles définies par le présent arrêté, le député peut contester le projet de conclusions du déontologue auprès de ce dernier dans un délai de 21 jours francs à compter de sa réception.

¹ Alinéa complété par l'article 2 de l'arrêté du Bureau n° 20/XV, dont l'article 3 précise que « les dispositions du présent arrêté entrent en vigueur dès la publication, sur le site de l'Assemblée nationale, de l'arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 ainsi modifié. », modifié par l'arrêté du Bureau n° 62/XV du 30 janvier 2019 et par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020, dont l'article 3 précise que « le remboursement des frais d'expert-comptable prévu au septième alinéa de l'article 3 est applicable à compter du 1^{er} janvier 2021 y compris pour des frais engagés avant cette date ».

Le déontologue transmet au Bureau, de manière anonymisée, les contestations auxquelles il ne souhaite pas faire droit et les motifs de sa position. Les contestations sont ensuite examinées par la délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député qui se prononce sur l'éligibilité des dépenses ou fait rapport au Bureau si elle le juge nécessaire. La délégation du Bureau informe le déontologue des décisions prises.

Le déontologue procède au réexamen des projets de conclusions de l'ensemble des députés contrôlés au titre de l'exercice en cause, compte tenu des décisions qui lui ont été communiquées et notifie ensuite aux députés contrôlés les conclusions définitives¹.

Si le déontologue estime 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 1er 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. », il saisit la délégation du Bureau chargée de l'application du statut du député qui se prononce sur la mise en œuvre de l'article 80-4 précité. Les dispositions du présent alinéa ne sont pas applicables aux députés qui font l'objet d'un contrôle lorsqu'ils ont cessé leur mandat².

Le remboursement par les députés concernés des dépenses indument prises en charge s'effectue selon les modalités suivantes :

- dans un délai d'un mois à compter de la notification des conclusions définitives du déontologue, le remboursement est opéré par virement du compte bancaire de perception de l'indemnité parlementaire vers le compte bancaire sur lequel est versée l'avance mensuelle de frais de mandat, les justificatifs de ce virement devant être fournis au déontologue ;
- si la régularisation des sommes dues n'est pas intervenue au terme du délai d'un mois précité, le dossier est transmis au Trésorier de l'Assemblée nationale. Dans un délai d'un mois, le député concerné peut, soit opérer le remboursement attendu par virement du compte bancaire de perception de l'indemnité parlementaire vers le compte bancaire sur lequel est versée l'avance mensuelle de frais de mandat, avec transmission des justificatifs de ce virement au Trésorier, soit demander à bénéficier d'un étalement de ce remboursement ;
- si, au terme de ce second délai d'un mois, la régularisation des sommes dues n'est pas intervenue ou si un accord sur un échéancier de remboursement n'a pas pu être trouvé, le Trésorier est habilité à mettre en application un tel échéancier, avec précompte de la mensualité fixée sur l'indemnité parlementaire et reversement de cette mensualité sur le compte bancaire sur lequel est versé l'avance mensuelle de frais de mandat.

En cas de décès d'un député, la procédure de contrôle est interrompue. Si le décès intervient après que les conclusions du déontologue a acquis un caractère définitif, le recouvrement des créances éventuelles est effectué par le Trésorier³.

Article 4 - Modalité de publication du présent arrêté

¹ Cet alinéa et les deux précédents ont été introduits par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

² Alinéa modifié par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020.

³ Les cinq derniers alinéas de l'article 3 ont été introduits par l'arrêté du Bureau n° 98/XV du 14 octobre 2020 dont l'article 3 précise que « les modalités de remboursement par les députés concernés des dépenses indument prises en charge prévues à l'article 3 sont applicables aux frais de mandat engagés à compter du 1^{er} janvier 2018. ».

Le présent arrêté est mis en ligne sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

Article 5 - Modification du Règlement budgétaire, comptable et financier

- 1- L'intitulé de la section I du titre III du Règlement budgétaire, comptable et financier est modifié comme suit : « Frais de mandat des députés ».
- 2- L'article 56, dont l'intitulé devient « Liste, modalités de prise en charge, contrôle des frais de mandat » est rédigé comme suit :

« En application de l'article 4 *sexies* de l'ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, l'Arrêté du Bureau n° 12/XV détermine la liste, les modalités de prise en charge et de contrôle des frais de mandat des députés.

« Sont directement imputées sur l'avance mensuelle visée par l'arrêté du Bureau mentionné à l'article précédent :

- La rémunération brute des collaborateurs au-delà du crédit défini à l'article 58 et au premier alinéa de l'article 60 ainsi que certaines charges obligatoires de nature sociale ou fiscale liées à l'emploi de collaborateurs,
- Les charges de personnel visées à l'alinéa précédent lorsque la gestion du crédit pour la rémunération des collaborateurs fait l'objet d'un mandat donné par le député à un service de l'Assemblée nationale,
- Les cotisations aux groupes parlementaires,
- Les retenues liées au remboursement des prestations servies ou des prêts accordés par l'Assemblée nationale au député dans le cadre de l'exercice de son mandat. »

- 3- L'article 57, dont l'intitulé devient « Régime juridique de l'avance » est rédigé comme suit :

« Le droit à l'avance mensuelle visée par ledit arrêté est, pour chaque député, ouvert en même temps que le droit à l'indemnité parlementaire et pour la durée de son mandat.

« L'avance est incessible et insaisissable.

« Son versement est interrompu pendant le délai d'option prévu à l'article LO 152 du code électoral lorsque la nomination de membre du Conseil constitutionnel est intervenue avant le début du mandat et lorsque le député se trouve dans l'une des situations visées aux 2,3 ou 4 de l'article 43. »

Conformément à l'article 2 de l'arrêté du Bureau n° 12/XV, au terme de la législature ou en cas de cessation du mandat en cours de celle-ci, le solde non consommé de l'avance est reversé à l'Assemblée nationale, dans les quatre mois suivant la fin du mandat. Le recouvrement des créances considérées est effectué selon les règles définies aux articles 76 à 79.

- 4- À l'article 61, les mots : « *indemnité représentative de frais de mandat* » sont remplacés par les mots : « *l'avance mensuelle visée par l'arrêté du Bureau mentionné à l'article 56* ».
- 5- L'article 63 est complété par les mots suivants : « , dans le respect des dispositions de l'arrêté du Bureau visé à l'article 56 ».

Article 6 - Entrée en vigueur

Les dispositions du présent arrêté entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2018 ¹.

¹ Voir notes en bas de page aux articles 1^{er} et 3 du présent arrêté.

**ANNEXE N° 3 :
TABLEAU DE SYNTHÈSE DES CONDITIONS D'UTILISATION DE L'AVANCE DE FRAIS DE MANDAT (AFM)**

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
1. Permanence	1.1 Dépenses afférentes à la location d'une permanence	Location d'une permanence en circonscription	X		
		Location d'une permanence hors circonscription		X	Accord des questeurs après avis de la Déontologue
		Frais normalement mis à la charge du locataire si le député est propriétaire de la permanence	X		
		Frais normalement mis à la charge du propriétaire si le député est propriétaire de la permanence		X	

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
	Taxes et impôts liés à la permanence	X		Taxes et impôts normalement mis à la charge du locataire	
	Réparations de la permanence	X		Réparations incombant normalement au locataire	
	Aménagements de la permanence nécessités par des mesures de sécurité	X		Préconisation des services de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, établie par un document émanant de ces services	
	Loyer verser à lui-même par le député propriétaire de la permanence		X		
	Prêt de la permanence à des associations, partis politiques etc.		X		Réunions à l'initiative du député dans le cadre de son mandat
	Prêt de la permanence pour l'exercice d'une activité économique		X		

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions	
	1.2 Equipement s et fournitures associés à la permanence	Ameublement et décoration de la permanence	X		Dépenses revêtant un caractère raisonnable	
		Achat d'accessoires ou de petits appareils électroniques	X		Achats nécessités par l'exercice du mandat	
		Don mobilier acheté avec l'AFM	X		Veiller à ce que ce don ne puisse paraître comme ayant pour objet de favoriser les intérêts ou le mandat parlementaire du député	
		Revente du mobilier acheté avec l'AFM	X		Revente ou rachat à titre personnel à la valeur résiduelle et reversement du produit sur le compte AFM	

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions	
2. Déplacements	2.1 Dépenses liées à l'usage d'un véhicule	Achat ou location d'un véhicule	X		Usage limité à des activités liées à l'exercice du mandat parlementaire et conseil de rachat à titre personnel ou revente à la valeur <i>Argus</i> et reversement du produit sur le compte AFM	Achat ou levée d'option d'achat avec l'AFM moins d'un an avant le terme de la législature
		Usage mixte d'un véhicule	X		Seule prise en charge des frais se rattachant strictement à l'usage justifié par l'exercice du mandat	
		Rachat avec l'AFM du véhicule personnel	X		Respect des règles fiscales et du prix du marché	
		Prise en charge des frais réels liés au véhicule acheté ou loué avec l'AFM	X			
		Prise en charge des frais réels liés au véhicule personnel	X		Utilisation du barème établi par l'administration fiscale pour le calcul d'indemnités kilométriques	

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
	utilisé dans le cadre du mandat				
	Achat d'une borne de recharge pour véhicule électrique installée au domicile		X		
	Achat de pneus neige	X		Achat nécessité par les conditions d'exercice du mandat	
	Financement d'une carte de stationnement	X		Usage du véhicule strictement lié à l'exercice du mandat parlementaire	
	Abonnement à une pompe à essence	X		Usage du véhicule strictement lié à l'exercice du mandat parlementaire	
	Installation d'une alarme dans le véhicule	X		Usage du véhicule strictement lié à l'exercice du mandat parlementaire	

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
		Franchise d'assurance après un accident	X		Accident survenu à l'occasion de l'exercice du mandat
		Abonnement à un système d'assistance de conduite		X	
		Règlement d'une contravention routière		X	
		Règlement d'un forfait post-stationnement		X	
	2.2 Autres frais de transport du député	Achat ou location d'un vélo ou d'une trottinette électriques	X		Usage limité à des activités liées à l'exercice du mandat parlementaire et conseil de rachat à titre personnel ou revente à la valeur Argus et reversement du produit sur le compte AFM
		Achat de billets d'avion ou de train	X		Lien direct avec le mandat

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions	
		Frais de déplacement en période de campagne électorale	X		Respect de la législation relative au financement des campagnes électorales prohibant l'usage des moyens de l'Assemblée nationale pour soutenir un candidat à une élection ou couvrir les frais liés à une candidature à une élection	
	2.3 Frais de transport des collaborateurs salariés, stagiaires et du suppléant	Frais de déplacement d'un candidat à un poste de collaborateur	X			
		Transport des collaborateurs à l'université d'été d'un groupe politique	X			Interdiction si la dépense constitue un soutien financier indirect à un parti politique
		Achat ou location d'un véhicule mis à disposition des collaborateurs	X		Respect des règles relatives aux cotisations sociales et véhicule acheté ou loué au nom du député	

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
	Achat d'un vélo mis à disposition des collaborateurs	X		Lien direct avec l'exercice du mandat	
	Usage professionnel du véhicule personnel du collaborateur	X		Remboursement des frais engagés sous la forme d'indemnités kilométriques calculées selon le barème établi par l'administration fiscale	
	Frais de train, taxi etc.	X		Déplacements dans le cadre du mandat hors du lieu de rattachement professionnel	
	Location d'un parking privé pour le député et ses collaborateurs	X		Usage directement lié à l'exercice du mandat et coût raisonnable	
	Franchise d'assurance après un accident subi par le collaborateur		X		

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions	
		Abonnement aux transports publics du collaborateur	X		Prise en charge de la fraction du coût de l'abonnement supérieure à la fraction légale dont le remboursement est assuré directement par l'Assemblée nationale et respect des règles relative aux cotisations sociales et impositions	
		Frais de transport du suppléant	X		Déplacements pour lesquels le suppléant représente le député	
3. Hébergement et repas	3.1 Dépenses liées à la location d'un pied-à-terre à Paris ou dans une commune de la petite couronne	Location d'un pied-à-terre à Paris ou dans une commune de la petite couronne	X		Financement par l'AFM du reliquat de loyer après prise en charge par la dotation d'hébergement	Prise en charge exclue si le député est élu de Paris ou d'un département de la petite couronne, si le député dispose d'un bureau-chambre ou ne renonce pas à la prise en charge des frais de nuitée d'hôtel et si le logement constitue la résidence principale du député, si lui-même, son conjoint, ses ascendants ou descendants en sont propriétaires ou si le logement est sous-loué ou mis à la disposition de tiers

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
	Location d'un pied-à-terre en circonscription		X		
	Dépôt de garantie pour la location d'un pied-à-terre	X		Restitution à la fin du mandat de l'intégralité du montant du dépôt de garantie sur le compte AFM	
	Règlement des charges afférentes à un pied-à-terre dont le député est propriétaire	X		Financement exclusif des taxes et impôts qui seraient à la charge d'un locataire, des frais d'assurances, des dépenses d'eau et d'électricité, de chauffage, de télécommunications et des dépenses de travaux habituellement laissés à la charge du locataire	Interdiction de financement des charges de copropriété
	Achat de linge de maison, de mobilier et d'équipements électroménagers		X		
	Emploi d'une femme de ménage		X		
	3.2 Frais d'hôtel ou	Financement de nuitées d'hôtel	X		

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
de locations temporaires	Financement d'un hébergement pour un mariage ou autre événement privé		X		
	Règlement d'une pénalité à acquitter en cas de nuitée réservée mais non effectuée à la Résidence hôtelière de l'Assemblée nationale	X		Annulation en lien direct avec le mandat, notamment urgence pour des motifs liés à l'exercice du mandat	
	Frais d'hébergement des collaborateurs	X		Déplacements en lien avec l'exercice du mandat et respect des règles relatives aux cotisations sociales	
3.3 Frais de repas	Frais de restauration du député	X		Lien direct avec l'exercice du mandat	
	Frais de restauration des collaborateurs	X		Lien direct avec l'exercice du mandat et coût raisonnable	
	Frais de restauration du conjoint ou des enfants		X		Exception si la présence du conjoint est en lien direct avec l'exercice du mandat

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions	
		Frais de restauration des journalistes	X		Lien direct avec l'exercice du mandat, coût raisonnable et la prise en charge des frais de repas ne doit pas altérer l'objectivité des journalistes	
4. Formation	4.1 Formation du député	Formation d'accompagnement dans les relations de travail	X		Lien direct avec le mandat et organisme de formation inscrit au répertoire établi par le ministère du Travail	
		Formation de "mediatraining"	X		Lien direct avec le mandat et organisme de formation inscrit au répertoire établi par le ministère du Travail	
		Formation à la prise de parole	X		Lien direct avec le mandat et organisme de formation inscrit au répertoire établi par le ministère du Travail	
		Formation contre la peur de l'avion	X		Lien direct avec le mandat et organisme de formation inscrit au répertoire établi par le ministère du Travail	

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
		Formation linguistique	X		Lien direct avec le mandat et organisme de formation inscrit au répertoire établi par le ministère du Travail
		Cours de yoga		X	
		Formation méditation en pleine conscience		X	
		Formation de réorientation ou de reconversion à l'issue du mandat	X		
	4.2 Formation des collaborateurs salariés	Formation au permis de conduire		X	
		Formation à l'étranger	X		Lien direct avec le mandat organisme de formation inscrit au répertoire établi par le ministère du Travail

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
		Formation d'un apprenti	X		Lien direct avec le mandat et organisme de formation inscrit au répertoire établi par le ministère du Travail
		Frais de restauration du collaborateur en formation	X		Formation en lien avec le mandat
		Frais d'hébergement du collaborateur en formation	X		Formation en lien avec le mandat
5. Frais de communication et de documentation	5.1 Organisation d'événements	Organisation d'une fête républicaine	X		
		Frais d'annonce d'une réunion publique	X		
		Organisation d'un visite de membres d'une commission parlementaire	X		

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions	
		Organisation d'un séminaire en ligne	X		Interdiction d'utiliser les locaux ou les moyens de l'Assemblée nationale pour promouvoir des intérêts privés	
		Achat de matériel d'enregistrement et de sonorisation pour des réunions	X		Conseil de revente en fin de mandat	
	5.2 Conception, impression et diffusion de documents d'information destinés aux électeurs	Lettre d'information aux électeurs de la circonscription	X			
		Lettre d'information en période de campagne électorale	X		Respect de la législation relative au financement des campagnes électorales prohibant l'usage des moyens de l'Assemblée nationale pour soutenir un candidat à une élection ou couvrir les frais liés à une candidature à une élection	

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions	
	5.3 Site Internet et autres outils et moyens numériques	Financement de la conception et de la gestion site Internet de député	X		Utilisation exclusive au profit de l'activité parlementaire	
		Financement d'un logiciel d'envoi de courriels en nombre	X		Financement avec l'AFM du reliquat non pris en charge par la dotation matérielle des députés	
		Financement d'un logiciel de prospection d'électeurs		X		
		Financement de bases de données ciblées	X		Lien direct avec le mandat et respect des législations électorales et de protection des données personnelles	
		Achat d'une Digital box	X		Utilisation strictement dans le cadre du mandat	
		Financement d'un disque dur virtuel sécurisé	X		Utilisation strictement dans le cadre du mandat	

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions	
		Achat d'un encart publicitaire dans la presse ou sur les réseaux sociaux	X		Lien direct avec le mandat et respect de la législation électorale prohibant l'usage des moyens de l'Assemblée nationale pour soutenir un candidat à une élection ou couvrir les frais liés à une candidature à une élection	
		Financement d'un service de référencement	X		Lien direct avec le mandat	
		Abonnement à un logiciel de visioconférences	X		Lien direct avec le mandat	
	5.4 Frais de communication	Prestations de conseil en stratégie	X		Lien direct avec le mandat	
		Réalisation d'un sondage ou enquête d'opinion	X		Lien direct avec le mandat et respect de la législation électorale prohibant l'usage des moyens de l'Assemblée nationale pour soutenir un candidat à une élection ou couvrir les frais liés à une candidature à une élection	

Rubriques			Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
		Achat de cartes de visite pour le député et ses collaborateurs	X			
		Réalisation de cartes de vœux	X			
		Réalisation de brochures pour une campagne interne à un groupe parlementaire	X			
		Réalisation d'un documentaire	X		Lien direct avec le mandat	
	5.5 Frais de documentation	Abonnement numérique à des journaux	X			
6. Frais de réception et de représentation	6.1 Frais de réception	Organisation d'une réception en circonscription	X		Lien direct avec le mandat	

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
	Location ponctuel d'une salle pour une réunion	X		Lien direct avec le mandat et respect de la législation électorale prohibant l'usage des moyens de l'Assemblée nationale pour soutenir un candidat à une élection ou couvrir les frais liés à une candidature à une élection	
	Organisation d'un événement festif pour une collecte de fonds	X		Lien direct avec le mandat et événement apparaissant clairement comme une manifestation politique	
	Frais de déplacement d'invités entre la circonscription et l'Assemblée nationale	X		Lien direct avec le mandat	
	Frais de restauration d'invités	X		Lien direct avec le mandat	
	Frais d'hébergement d'invités		X		
	Demande de participation financière des électeurs pour l'organisation d'une		X		

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions	
		visite de l'Assemblée nationale				
		Prise en charge de frais d'invités pour un événement auquel le député est absent	X			
		Organisation d'une réception hors de la circonscription et de l'Assemblée nationale	X		Lien avec le mandat établi même si l'événement n'est pas à l'initiative du député (exemple: invitation à dîner à l'occasion d'un congrès d'élus locaux)	
		Frais d'invitation de citoyens ou d'acteurs économiques à des manifestations sportives ou culturelles	X			
	6.2 Frais de représentation	Adhésion à une association		X		Lien direct avec le mandat résultant de l'objet parlementaire de l'association
		Don à une association		X		

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
	Envoi de colis à des militaires français en opération à l'étranger		X		
	Achat d'un drapeau de commémoration	X		Lien direct avec le mandat, établi si le député est présent ou représenté lors de la remise de l'objet	
	Achat de trophées ou médailles	X		Lien direct avec le mandat, établi si le député est présent ou représenté lors de la remise de l'objet	
	Abonnement à un club sportif		X		
	Achat de souvenirs pour des élèves	X		Lien direct avec le mandat	
	Achat de cadeaux à l'ensemble des écoles de la circonscription		X		
	Achat de livres dont le député est l'auteur pour offrir	X		Renonciation du député aux droits d'auteur	

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
		Achat et don de masques et matériels médicaux		X	
		Frais d'optique, d'appareils auditifs ou autre dépenses de santé		X	
		Achat de vêtements	X		Lien direct avec le mandat
		Achat de tenues pour les collaborateurs		X	
7. Dépenses de personnel et de services	7.1 Emploi de personnels	Emploi de personnel de ménage pour la permanence	X		Respect des règles relatives aux cotisations sociales et au dispositif du Chèque emploi service universel (CESU)
		Embauche d'un "homme de plume"	X		Embauche en tant que collaborateur parlementaire et modification de la déclaration d'intérêts et d'activités
		Défraiement des salariés	X		Respect des règles relatives aux cotisations sociales

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
	Rémunération d'un stagiaire	X		Rémunération correspondant à un travail effectif	
	Recrutement d'un intérimaire		X		
	Frais d'hébergement d'un stagiaire pour effectuer son stage		X		Frais d'hébergement occasionnels dans le cadre d'un déplacement en lien avec le mandat
	Frais de repas d'un stagiaire	X		Lien direct avec le mandat	
	Financement de chèques-cadeaux pour les collaborateurs		X		
	Financement d'une prime pour les collaborateurs	X			
	Avance sur salaire à un collaborateur	X		Épuisement du crédit collaborateur et caractère exceptionnel d'une telle opération	

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions	
	7.2 Recours à des études et expertises extérieures	Frais d'avocat à l'occasion d'un contentieux pour propos diffamatoires	X		Lien direct avec le mandat	Frais d'avocat à l'occasion d'un contentieux électoral ou portant sur l'attestation fiscale de conformité
		Frais d'avocat à l'occasion d'un contentieux avec un collaborateur	X		Lien direct avec le mandat	
		Frais d'avocat à l'occasion d'un contentieux antérieur à l'élection du député		X		
		Frais d'huissier	X		Procédure en lien direct avec le mandat	
		Recours à un expert-comptable	X			
8. Dépenses liées à la fin du mandat		Prise en charge du loyer de la permanence après démission du député	X		Paiement des loyers dans la limite de trois mois suivant la prise d'effet de la démission	

Rubriques		Acceptation	Interdiction	Conditions d'acceptation (outre les principes généraux du lien direct avec le mandat, du caractère raisonnable de la dépense et d'absence d'enrichissement personnel)	Exceptions
	Prise en charge des frais de déménagement du bureau de l'Assemblée nationale	X		Prise en charge limitée aux les frais de déménagement des documents personnels déposés dans le bureau mis à la disposition du député dans l'enceinte des bâtiments de l'Assemblée nationale	
9. Dépenses diverses	Souscription d'un crédit bancaire et frais afférents	X		Financement de dépenses en lien direct avec le mandat	
	Financement des mensualités d'un prêt automobile et frais bancaires afférents	X		Usage du véhicule justifié par l'exercice du mandat	
	Remboursement d'une dépense payée par erreur avec l'AFM	X		Caractère exceptionnel de l'opération	
10. Dépenses payées sans justificatifs fournis par un tiers	Régularisation d'un dépassement du plafond de dépenses sans justificatif	X		Transmission des justificatifs permettant une régularisation automatique ou remboursement avec deniers personnels	

ANNEXE N° 4 : STATUTS DU RÉSEAU FRANCOPHONE DE L'ÉTHIQUE ET DE LA DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRES

Réseau francophone de l'éthique et de la déontologie parlementaires

Statuts

PRÉAMBULE

Nous, membres fondateurs du Réseau francophone de l'éthique et de la déontologie parlementaires (ci-après « Réseau »),

CONSIDÉRANT le caractère essentiel des principes éthiques et des règles déontologiques pour guider la conduite des parlementaires dans le respect des valeurs démocratiques;

CONSIDÉRANT que l'éthique et la déontologie parlementaires sont des éléments contribuant de manière significative au maintien de la confiance des citoyens à l'égard des parlementaires et de leurs institutions démocratiques;

RAPPELANT l'importance du rôle du parlementaire à titre de représentant de ses concitoyens, de législateur et de contrôleur de l'activité gouvernementale, et ce, dans une perspective de poursuite des intérêts collectifs et non particuliers;

CONSIDÉRANT la nécessité de promouvoir l'éthique et la déontologie parlementaires et d'accompagner les parlementaires souhaitant favoriser la mise en place de telles normes;

CONSIDÉRANT la volonté des membres du Réseau de resserrer leur collaboration par l'échange d'information et le partage des meilleures pratiques, afin d'approfondir leurs connaissances et d'en augmenter leur diffusion;

CONSIDÉRANT que les membres du Réseau adhèrent aux valeurs d'intégrité, d'indépendance, de rigueur et de professionnalisme dans la poursuite de leur mission;

CONSIDÉRANT l'adoption d'une résolution, par l'APF, appuyant la constitution d'un réseau des organisations responsables en matière d'éthique et de déontologie parlementaires dans la Francophonie;

ADOPTONS les principes et valeurs contenus à ce préambule et établissons les statuts suivants pour en assurer l'accomplissement.

DÉNOMINATION ET CONSTITUTION

1. Est instituée une association internationale au nom de Réseau francophone de l'éthique et de la déontologie parlementaires.
2. Le Réseau est un organisme à but non lucratif, dont la mission et le fonctionnement sont régis par les présents statuts, ainsi que par les résolutions adoptées par ses instances décisionnelles.

SIÈGE SOCIAL

3. Le Réseau a son siège social dans la ville de Québec, au Canada.
4. Le siège social peut être déplacé. Dans ce cas, le déplacement sera fait selon les dispositions des lois de ce territoire après dissolution de l'immatriculation.
5. Tout déplacement du siège social doit être proposé par écrit par un membre régulier et l'accord des deux tiers des membres réguliers de l'Assemblée générale est requis pour l'autoriser.

LANGUE

6. Le français est la langue officielle et la langue de travail du Réseau.

MISSION

7. Le Réseau est composé d'institutions publiques œuvrant dans le domaine de l'éthique et de la déontologie parlementaires, regroupées afin de contribuer à la réflexion autour de ces enjeux et à leur promotion au sein de l'espace francophone.

OBJECTIFS

8. Le Réseau poursuit notamment les objectifs suivants :
 - a. Favoriser l'échange d'expériences entre les membres du Réseau et contribuer au partage des meilleures pratiques dans le domaine;
 - b. Recueillir, conserver et diffuser des informations sur les diverses organisations responsables en matière d'éthique et de déontologie parlementaires, notamment en matière jurisprudentielle;

- c. Faire connaître les normes existantes en matière d'éthique et de déontologie dans les parlements francophones ainsi qu'accompagner et soutenir les parlements souhaitant se doter de telles normes;
- d. Promouvoir l'importance de l'éthique et de la déontologie pour guider la conduite des parlementaires francophones et les sensibiliser à ces enjeux;
- e. Encourager le développement de la recherche dans le domaine de l'éthique et de la déontologie parlementaires et en assurer la diffusion entre les membres et au sein des parlements francophones.

MOYENS D'ACTION

9. Dans la poursuite de ses objectifs, le Réseau peut notamment avoir recours aux moyens suivants :
- a. Favoriser l'harmonisation des concepts et le développement d'un langage commun en matière d'éthique et de déontologie parlementaires;
 - b. Mettre en place des actions de coopération, de consultation et d'échange d'expériences entre les membres, axées sur la formation, la recherche, la comparaison des pratiques et le partage d'information;
 - c. Assurer des liens constants avec les parlements francophones, notamment avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, pour sensibiliser les parlementaires aux questions liées à l'éthique et à la déontologie;
 - d. Tenir des activités régulières de diffusion des connaissances qui s'adressent aux membres du Réseau, aux parlementaires et au public. Ces activités peuvent prendre la forme de séminaires, d'ateliers de formation, de conférences, de colloques ou de réunions;
 - e. Diffuser des publications émanant du Réseau ou de ses membres et mettre en place des ressources en ligne pour favoriser les échanges;
 - f. Développer des collaborations avec des partenaires partageant des objectifs communs;
 - g. Constituer un bassin d'experts en matière d'éthique et de déontologie parlementaires pour répondre à des besoins pratiques des membres ou pour offrir un soutien et de la formation aux parlements désirant adopter un code d'éthique et de déontologie et créer une organisation responsable de son application.

- c. Faire connaître les normes existantes en matière d'éthique et de déontologie dans les parlements francophones ainsi qu'accompagner et soutenir les parlements souhaitant se doter de telles normes;
- d. Promouvoir l'importance de l'éthique et de la déontologie pour guider la conduite des parlementaires francophones et les sensibiliser à ces enjeux;
- e. Encourager le développement de la recherche dans le domaine de l'éthique et de la déontologie parlementaires et en assurer la diffusion entre les membres et au sein des parlements francophones.

MOYENS D'ACTION

9. Dans la poursuite de ses objectifs, le Réseau peut notamment avoir recours aux moyens suivants :
- a. Favoriser l'harmonisation des concepts et le développement d'un langage commun en matière d'éthique et de déontologie parlementaires;
 - b. Mettre en place des actions de coopération, de consultation et d'échange d'expériences entre les membres, axées sur la formation, la recherche, la comparaison des pratiques et le partage d'information;
 - c. Assurer des liens constants avec les parlements francophones, notamment avec l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, pour sensibiliser les parlementaires aux questions liées à l'éthique et à la déontologie;
 - d. Tenir des activités régulières de diffusion des connaissances qui s'adressent aux membres du Réseau, aux parlementaires et au public. Ces activités peuvent prendre la forme de séminaires, d'ateliers de formation, de conférences, de colloques ou de réunions;
 - e. Diffuser des publications émanant du Réseau ou de ses membres et mettre en place des ressources en ligne pour favoriser les échanges;
 - f. Développer des collaborations avec des partenaires partageant des objectifs communs;
 - g. Constituer un bassin d'experts en matière d'éthique et de déontologie parlementaires pour répondre à des besoins pratiques des membres ou pour offrir un soutien et de la formation aux parlements désirant adopter un code d'éthique et de déontologie et créer une organisation responsable de son application.

RESSOURCES

10. Pour réaliser ses activités et financer son fonctionnement, le Réseau peut recourir aux ressources suivantes :
 - a. Des cotisations annuelles versées par les membres, dont le montant et les modalités du versement sont fixés par l'Assemblée générale sur recommandation du Bureau;
 - b. Des subventions publiques ou privées et diverses contributions, en valeurs monétaires, en biens, en services ou en ressources humaines, dans le souci de préserver l'indépendance du Réseau et de ses membres.

MEMBRES

Membres réguliers du Réseau

11. Toute institution publique de l'espace francophone qui exerce des fonctions dans le domaine de l'éthique et la déontologie parlementaires peut demander à devenir membre régulier du Réseau.
12. Les membres réguliers du Réseau peuvent exercer leur droit de vote dans le cadre des sessions du Réseau et participer aux instances du Réseau.

Membres observateurs

13. Toute organisation de l'espace francophone qui est intéressée par l'éthique et la déontologie parlementaires peut demander à devenir membre observateur du Réseau.
14. Les membres observateurs peuvent participer aux activités du Réseau. Ils ne disposent toutefois d'aucun droit de vote.

Procédure d'adhésion

15. Les demandes d'adhésion pour devenir membre régulier ou observateur se font auprès du président, qui les soumet au Bureau. Le Bureau précise la forme que doit prendre une demande d'adhésion.
16. L'Assemblée générale précise les critères à remplir pour pouvoir devenir membre régulier ou observateur du Réseau, sur recommandation du Bureau.
17. Après avoir analysé une demande d'adhésion, le Bureau la soumet à l'Assemblée générale.

18. L'Assemblée générale a la responsabilité de confirmer l'octroi du statut de membre régulier ou de membre observateur, sur recommandation du Bureau. L'adhésion au Réseau prend effet immédiatement après le vote sur cette question.

Suspension ou perte du statut de membre

19. Un membre peut se retirer du Réseau à tout moment en avisant par écrit le président.
20. Sur recommandation du Bureau, l'Assemblée générale peut suspendre ou radier un membre, régulier ou observateur, si sa conduite ou ses activités sont jugées en contradiction avec les présents statuts, incluant les valeurs et principes énoncés en leur préambule.

INSTANCES

Assemblée générale

21. L'Assemblée générale est constituée de tous les membres du Réseau.
22. Chaque membre régulier peut désigner une ou plusieurs personnes pour prendre part aux réunions. Chaque membre ne dispose cependant que d'une seule voix.
23. L'Assemblée générale se réunit en session ordinaire une fois par année.
24. L'Assemblée générale se réunit en session extraordinaire sur décision du Bureau ou à la demande de la majorité des membres réguliers. Lors d'une session extraordinaire, les membres réguliers peuvent participer à l'aide de moyens technologiques leur permettant de communiquer.
25. Le quorum d'une session est constitué du quart de ses membres réguliers.
26. L'Assemblée générale statue sur tous les sujets d'intérêt commun aux membres. Les pouvoirs de l'Assemblée générale sont notamment les suivants :
 - a. Approuver l'ordre du jour et le procès-verbal de la session précédente;
 - b. Élire les membres du Bureau, et successivement, sur proposition de ce Bureau, avant la clôture de la session, le président, le vice-président et le secrétaire-trésorier;
 - c. Confirmer l'admission des membres réguliers et observateurs;
 - d. Préciser les critères à remplir pour pouvoir devenir membre régulier du Réseau, sur recommandation du Bureau;

- e. Préciser les modalités de participation des membres observateurs;
 - f. Fixer le montant des cotisations annuelles et toute autre contribution que doivent verser les membres et leurs modalités de versement, sur recommandation du Bureau;
 - g. Établir les orientations du Réseau et les moyens pour réaliser la mission du Réseau, sur recommandation du Bureau;
 - h. Modifier les statuts du Réseau, y compris leur préambule, et établir la réglementation interne, sur recommandation du Bureau;
 - i. Suspendre ou radier un membre, sur recommandation du Bureau;
 - j. Statuer sur toute question qui n'est pas prévue dans les statuts.
27. L'Assemblée générale tend à prendre ses décisions de manière consensuelle. En cas de vote, les décisions se prennent à la majorité des voix. Toutefois, les modifications des statuts du Réseau doivent être approuvées par les deux tiers des membres réguliers.

Bureau

28. Le Bureau est composé de cinq membres.
29. L'Assemblée générale élit parmi ses membres un président, un vice-président, un secrétaire-trésorier et deux administrateurs pour un mandat de deux ans, renouvelable. Ces membres constituent le Bureau. Le président sortant devient membre invité du Bureau pour l'année qui suit le terme de son mandat.
30. Dans le cas où le nombre de candidats à l'élection du Bureau est égal au nombre de postes disponibles, les candidats sont élus par acclamation. Sinon, l'élection se fait par scrutin secret à la majorité des voix.
31. Lors de l'élection des membres du Bureau, l'Assemblée générale vise une représentation équilibrée.
32. Le Bureau se réunit au moins deux fois par année, dont une fois en marge de la session ordinaire de l'Assemblée générale. À tout autre moment, les participants peuvent utiliser les moyens technologiques leur permettant de communiquer entre eux.

33. Le Bureau est responsable de la planification des activités du Réseau et de la gestion de ses affaires administratives. Les pouvoirs du Bureau sont notamment les suivants :
- a. Fixer l'ordre du jour, la date et le lieu des réunions des instances du Réseau;
 - b. Assurer l'analyse des demandes d'adhésion;
 - c. Veiller à l'application des décisions de l'Assemblée générale;
 - d. Assurer la gestion courante du Réseau;
 - e. Faire toute recommandation qu'il juge pertinente à l'Assemblée générale en ce qui concerne les actions à entreprendre pour réaliser la mission du Réseau ou les modifications à apporter à ses statuts;
 - f. Exécuter tout mandat spécifique confié par l'Assemblée générale;
 - g. Mettre sur pied des comités et des groupes de travail pour la réalisation de mandats particuliers;
 - h. Prendre les dispositions et les mesures nécessaires au bon fonctionnement du Réseau dans toutes les situations non prévues aux statuts jusqu'à la prochaine session ordinaire de l'Assemblée générale.
34. Le quorum du Bureau est constitué de la majorité de ses membres.
35. Le Bureau tend à prendre ses décisions de manière consensuelle. En cas de vote, les décisions se prennent à la majorité des voix. Chaque membre ne dispose que d'une seule voix. Le président sortant n'a pas le droit de vote.
36. En cas de vacance d'un des membres du Bureau, le Bureau désigne dans les soixante jours un membre, parmi les membres réguliers du Réseau, pour combler cette vacance. Celui-ci restera en fonction jusqu'à la prochaine session de l'Assemblée générale, où il devra soumettre sa candidature en vue de son élection.

Président et vice-président

37. Le président du Bureau est d'office le président de l'Assemblée générale et du Réseau.

38. Le président exerce notamment, en collaboration avec le vice-président, les fonctions suivantes :
- a. Représenter le Réseau;
 - b. Présider les réunions des instances du Réseau;
 - c. Veiller à l'exécution des décisions des instances du Réseau et veiller au bon déroulement des affaires et des activités du Réseau.
39. Le président exécute tout mandat qui lui est accordé par les instances du Réseau.
40. Le vice-président remplace le président en cas d'empêchement ou de vacance du poste.

Secrétaire-trésorier

41. Le secrétaire-trésorier exerce notamment les fonctions suivantes :
- a. Préparer et organiser les réunions des instances du Réseau et, à cet effet, procéder aux convocations, préparer les ordres du jour et rédiger les procès-verbaux;
 - b. Assurer la gestion de la trésorerie, le cas échéant.

Administrateurs

42. Les administrateurs assistent le président, le vice-président et le secrétaire-trésorier dans la conduite de l'ensemble de leurs mandats.
43. À ce titre, ils effectuent notamment les mandats suivants :
- a. Assurer les suivis nécessaires pour exécuter les décisions des instances du Réseau;
 - b. Fournir le soutien nécessaire à la réalisation de la mission et du Réseau et des objectifs fixés par ses instances;
 - c. Produire la documentation nécessaire à la reddition de comptes auprès des différentes instances du Réseau;
 - d. Assurer les relations avec les partenaires du Réseau et les membres potentiels, conformément aux orientations retenues par les instances du Réseau.

DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

Lois applicables

44. Tant que son siège social est situé au Québec, le Réseau est incorporé auprès du Registraire des entreprises du Québec. Les lois en vigueur sont celles de la province de Québec.
45. L'année fiscale du Réseau débute le 1^{er} avril et se termine le 31 mars.

Dissolution

46. La dissolution du Réseau ne pourra être approuvée que par l'Assemblée générale, et ce, à la majorité des deux tiers des membres réguliers et suivant les dispositions de la Loi dans lequel le Réseau est immatriculé.
47. En cas de dissolution, les biens existants du Réseau seront affectés à une œuvre ou à toute autre organisation poursuivant les mêmes buts que le Réseau et désignée par l'Assemblée générale.