



**COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE (CDP)
DU SÉNAT**

RAPPORT D'ACTIVITÉ

SESSION PARLEMENTAIRE

2022-2023

Mars 2024

**CHAPITRE XX TER DE
L'INSTRUCTION GÉNÉRALE DU BUREAU (IGB)**

« Le Comité de déontologie parlementaire rend public, à la fin de chaque année parlementaire, un rapport présentant la synthèse des principaux sujets traités et les principaux avis et conseils rendus au cours de l'année écoulée. Ce rapport ne contient pas d'informations permettant l'identification des personnes concernées par ces avis et conseils. »

Le présent rapport couvre **la période allant du 1^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2023.**

Sa publicité est assurée par sa mise en ligne sur le site Internet du Sénat.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
LA COMPOSITION DU COMITÉ	7
LES PRINCIPALES MISSIONS DU COMITÉ	8
LA SESSION 2022-2023, EN CHIFFRES	9
PREMIÈRE PARTIE - L'ACTIVITÉ DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE : L'ANNÉE DE TOUS LES RECORDS	10
I. LA DIFFUSION DE LA CULTURE DÉONTOLOGIQUE : DES SAISINES DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES	10
A. LES AVIS DÉONTOLOGIQUES	10
B. LES CONSEILS DÉONTOLOGIQUES.....	11
C. L'ACTUALISATION DU GUIDE DÉONTOLOGIQUE.....	15
II. LES FRAIS DE MANDAT : 351 CONTRÔLES, MENÉS DANS LE RESPECT DU RÉFÉRENTIEL	16
III. LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS : REFONTE DU CODE DE CONDUITE ET PREMIÈRE MISE EN DEMEURE	20
A. LA REFONTE DU CODE DE CONDUITE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS	20
B. LA MISE EN DEMEURE DE PHYTEIS : UNE PREMIÈRE DANS LA VIE PARLEMENTAIRE.....	22
IV. LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT : DEUX SIGNALEMENTS AU COURS DE LA SESSION	24
V. LES AUTRES MISSIONS DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE	26
A. LES EMPLOIS FAMILIAUX	26
B. LES ATTESTATIONS FISCALES.....	28
C. L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE	28
LES PERSPECTIVES DU COMITÉ	29

SECONDE PARTIE - LE RECUEIL DE JURISPRUDENCE :	
CONTINUER D'ANCER LA CULTURE DÉONTOLOGIQUE AU SÉNAT	31
I. LES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES	31
A. LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS	31
B. LES RELATIONS AVEC LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS.....	35
II. LES ÉLECTIONS SÉNATORIALES DE SEPTEMBRE 2023	38
A. LA COMMUNICATION.....	38
B. L'ACCUEIL AU SÉNAT ET LES VISITES DU PALAIS DU LUXEMBOURG.....	42
C. LES RÉCEPTIONS ET LES RÉUNIONS.....	43
D. L'ÉQUIPE DE CAMPAGNE.....	45
III. LES FRAIS DE MANDAT.....	47
A. LA PERMANENCE PARLEMENTAIRE	47
B. L'HÉBERGEMENT PARISIEN.....	48
C. LES FRAIS DE DÉPLACEMENT.....	48
D. LA COMMUNICATION.....	49
E. LES FRAIS DE RÉCEPTION ET DE REPRÉSENTATION	50
F. LES FRAIS D'EMPLOI ET LES HONORAIRES.....	51

INTRODUCTION

Fondé en 2009 à l'initiative de Robert BADINTER et de Josselin de ROHAN, le Comité de déontologie parlementaire (CDP) veille à **l'ancrage de la culture déontologique au Sénat**.

Il s'appuie sur un *corpus* de règles bien établi, qui consacre les principes déontologiques qui s'appliquent à l'exercice du mandat sénatorial : **indépendance, assiduité, dignité, probité, intégrité, prévalence de l'intérêt général sur tout intérêt privé et prévention des conflits d'intérêts**¹.

Sa composition est collégiale et pluraliste : chaque groupe du Sénat est représenté au sein du Comité, ce qui renforce son impartialité et sa légitimité.

Au quotidien, le Comité est à la disposition des sénatrices et des sénateurs pour les accompagner dans la prévention des risques déontologiques. Il sait pouvoir compter sur l'écoute du Président du Sénat et du Conseil de Questure pour mener à bien sa mission.

*

L'éthique et la déontologie occupent une place croissante dans la vie parlementaire : le réflexe déontologique n'a jamais été aussi fort.

Le Comité a pu le constater tout au long de **la session parlementaire 2022-2023, qui est celle de tous les records d'activité** :

- le nombre de conseils déontologiques (221) a doublé en l'espace de trois ans, le Président et la Vice-présidente répondant à un nombre toujours plus important de questions ;

- le taux moyen de contrôle des frais de mandat dépasse pour la première fois 50 %. Il a progressé de plus de 8 points depuis la campagne 2020, ce qui illustre la robustesse des opérations de contrôle ;

- le code de conduite des représentants d'intérêts au Sénat a été amélioré, pour mieux encadrer l'activité des *lobbyistes* et renforcer les moyens de contrôle du Comité ;

- un représentant d'intérêts (Phyteis) a été mis en demeure pour avoir manqué à son devoir de probité, ce qui constitue un précédent inédit dans l'histoire du Parlement ;

- deux signalements de suspicion de faits de harcèlement ont été instruits. Si, dans l'un des deux cas, le Comité n'a pas été suivi par le Bureau, le Président du Sénat lui a confié une mission de réflexion, avec l'AGAS, pour renforcer la prévention et la lutte contre le harcèlement à l'égard de collaborateurs parlementaires.

*

¹ Article 91 bis du Règlement du Sénat.

Alors que le débat public peut sembler de plus en plus complexe, **les règles déontologiques nécessitent de la clarté**, *a fortiori* dans un contexte de renouvellement sénatorial marqué par l'élection de 75 nouveaux sénateurs en septembre 2023.

C'est pourquoi le Comité a actualisé **le guide déontologique** des sénatrices et des sénateurs.

Il entretient également des échanges nourris avec les autres acteurs de la déontologie parlementaire, qu'il remercie pour leur disponibilité : le Déontologue de l'Assemblée nationale, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et le Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (RFEDP).

Le rapport annuel participe à **ce partage d'expériences**, en dressant un bilan de l'activité du Comité et en présentant sa jurisprudence.

LA COMPOSITION DU COMITÉ

Organe pluraliste, le Comité de déontologie est composé de **9 sénatrices et sénateurs désignés par le Président du Sénat**, dont un représentant pour chacun des 8 groupes politiques et un Président appartenant au groupe dont l'effectif est le plus important.

Ses membres sont nommés après chaque renouvellement du Sénat, pour une durée de 3 ans. Ils ne peuvent pas accomplir plus de deux mandats au sein du Comité¹ et ne perçoivent aucune indemnité au titre de cette fonction.

Le Comité est présidé depuis avril 2019 par **M. Arnaud BAZIN**, sénateur du Val-d'Oise.

Dans un souci de pluralisme, le Vice-président est issu du groupe d'opposition qui présente l'effectif le plus important. **Mme Michelle MEUNIER**, sénatrice de la Loire-Atlantique, a occupé cette fonction entre 2020 et 2023.

LES MEMBRES DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE

Lors de **la session 2022-2023**, le Comité était composé de :

- M. Arnaud BAZIN (Les Républicains – Val-d'Oise), Président ;
- Mme Michelle MEUNIER (Socialiste, écologiste et républicain – Loire-Atlantique), Vice-présidente ;
- M. Éric BOCQUET (Communiste, républicain, citoyen et écologiste – Nord) ;
- M. Emmanuel CAPUS (Les Indépendants – République et Territoires – Maine-et-Loire) ;
- Mme Maryse CARRÈRE (Rassemblement Démocratique et Social Européen – Hautes-Pyrénées) ;
- M. Olivier CIGOLOTTI (Union centriste – Haute-Loire) ;
- Mme Catherine DI FOLCO (Les Républicains – Rhône) ;
- M. Joël LABBÉ (Écologiste – Solidarité et Territoires – Morbihan) ;
- M. Thani MOHAMED SOILHI (Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants – Mayotte).

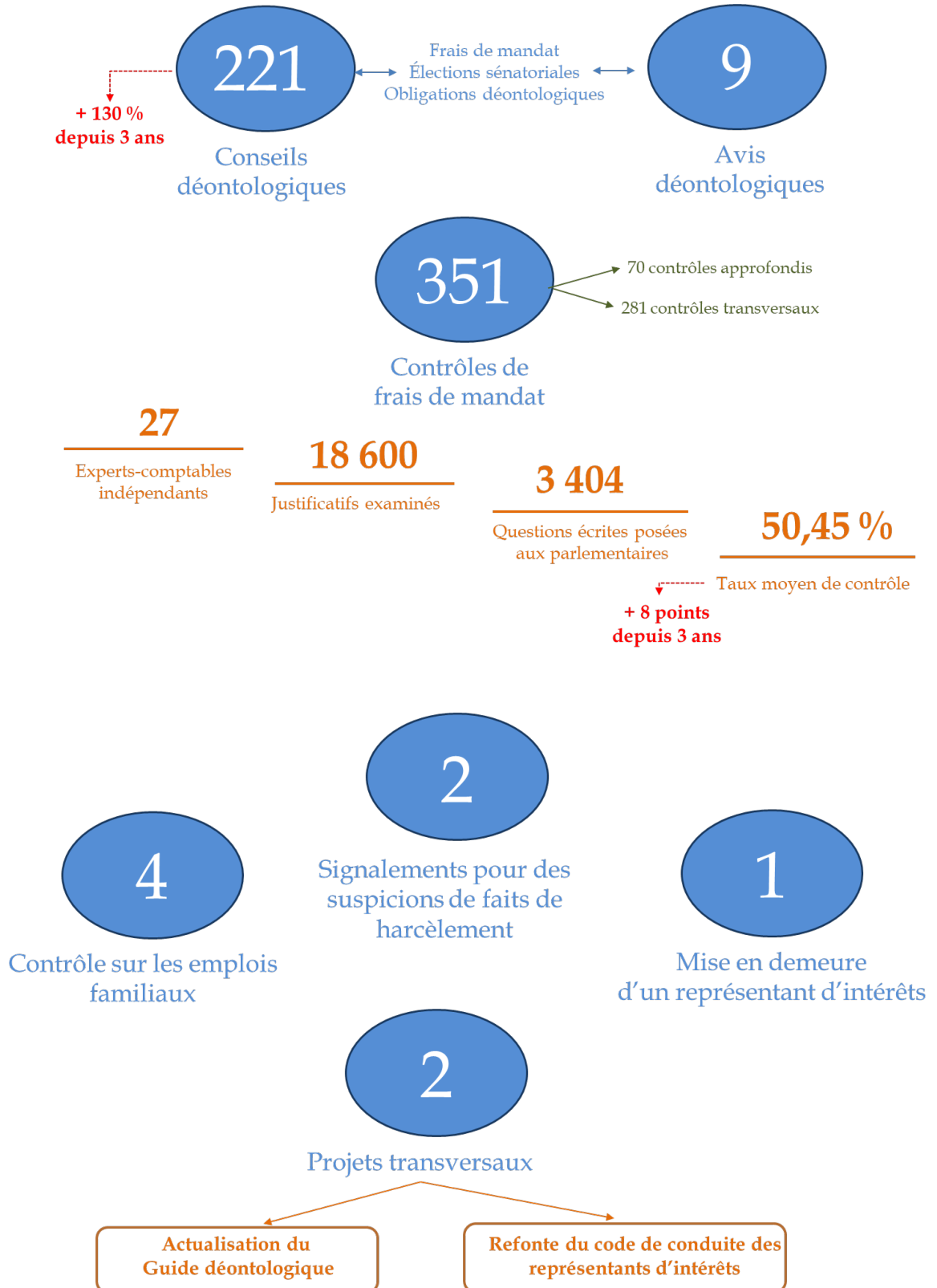
La composition du Comité a été renouvelée en octobre 2023, à la suite des élections sénatoriales du 24 septembre 2023.

¹ Sauf si l'un de ces mandats a été exercé pendant une durée inférieure à trois ans.

LES PRINCIPALES MISSIONS DU COMITÉ



LA SESSION 2022-2023, EN CHIFFRES



PREMIÈRE PARTIE - L'ACTIVITÉ DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE : L'ANNÉE DE TOUS LES RECORDS

La session 2022-2023 est celle de tous les records d'activité : le Comité a été particulièrement mobilisé sur les questions concernant les élections sénatoriales, l'encadrement des représentants d'intérêts et les signalements de faits de harcèlement.

Il a également contrôlé les frais de mandat de l'ensemble des sénatrices et des sénateurs, comme chaque année depuis 2019.

Outre les **9 réunions plénières du Comité**, son Président et sa Vice-Présidente ont rendu des conseils déontologiques tout au long de l'année.

I. LA DIFFUSION DE LA CULTURE DÉONTOLOGIQUE : DES SAISINES DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES

Le Comité peut être saisi sur toute question déontologique concernant l'exercice du mandat sénatorial, dans **une démarche préventive**. Il est également consulté sur les règles de prise en charge des frais de mandat, en amont de leur adoption¹.

A. LES AVIS DÉONTOLOGIQUES

Le Comité peut être saisi par le Bureau ou le Président du Sénat sur des questions d'ordre général ou des cas individuels. Il se réunit alors en formation plénière pour rendre un avis.

Lors de la session 2022-2023, le Comité a rendu **9 avis déontologiques**, soit deux de plus que lors de la session précédente.

NOMBRE D'AVIS DÉONTOLOGIQUES RENDUS PAR LE COMITÉ

Session	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Nombre d'avis	1	4	1	5	6	6	9

Cinq avis concernent les frais de mandat. L'autre moitié se répartit entre la lutte contre le harcèlement (2 avis), le contrôle des *lobbyistes* (1) et la prévention des conflits d'intérêts (1).

¹ Articles 91 sexies et 91 septies du Règlement du Sénat et article 4 sexies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

B. LES CONSEILS DÉONTOLOGIQUES

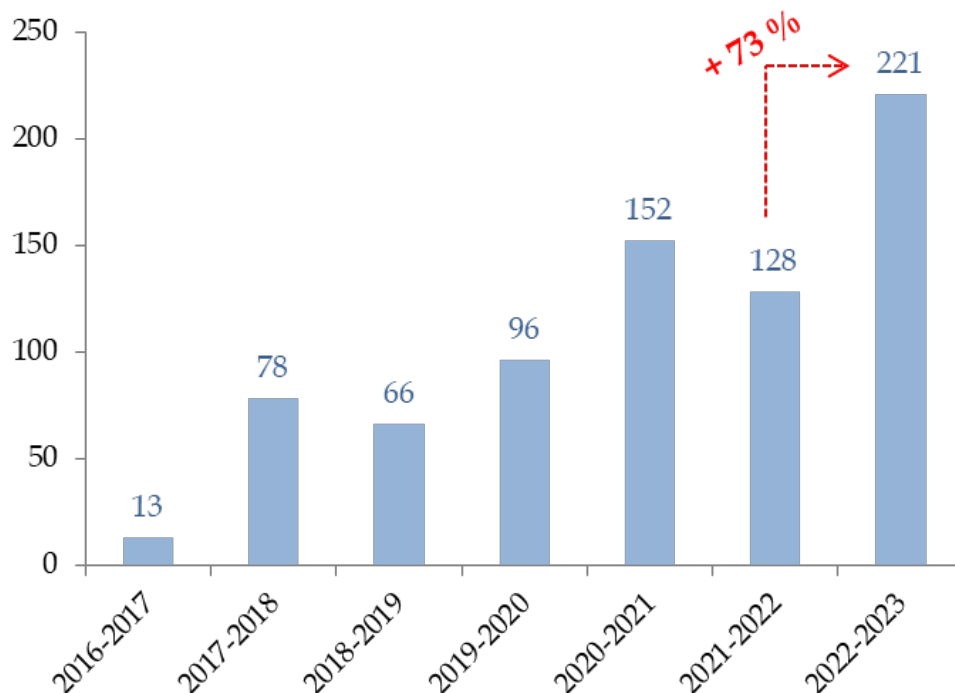
Toute sénatrice ou tout sénateur peut interroger le Comité de déontologie sur les précautions à prendre pour l'exercice de son mandat.

Ces conseils sont rédigés par le Président ou la Vice-présidente¹ et demeurent confidentiels. Ils demandent **une grande réactivité** : le délai de réponse est généralement inférieur à une semaine.

Le Comité a rendu 221 conseils lors de la session 2022-2023, ce qui constitue un nouveau record.

Leur nombre a augmenté de 73 % par rapport à la session précédente. Il a plus que doublé depuis la session 2019-2020 (+ 130 %).

NOMBRE DE CONSEILS DÉONTOLOGIQUES



Ce nombre de saisines s'explique par des facteurs à la fois structurels (l'ancrage du Comité dans l'institution sénatoriale) et conjoncturels (les élections sénatoriales du 24 septembre 2023).

¹ Le Président et la Vice-présidente bénéficient d'une délégation du Comité pour répondre aux demandes de conseil des sénatrices et des sénateurs (chapitre XX ter de l'Instruction générale du Bureau, IGB). Les questions les plus complexes peuvent être soumises à la formation plénière du Comité, qui se prononce alors de manière collégiale.

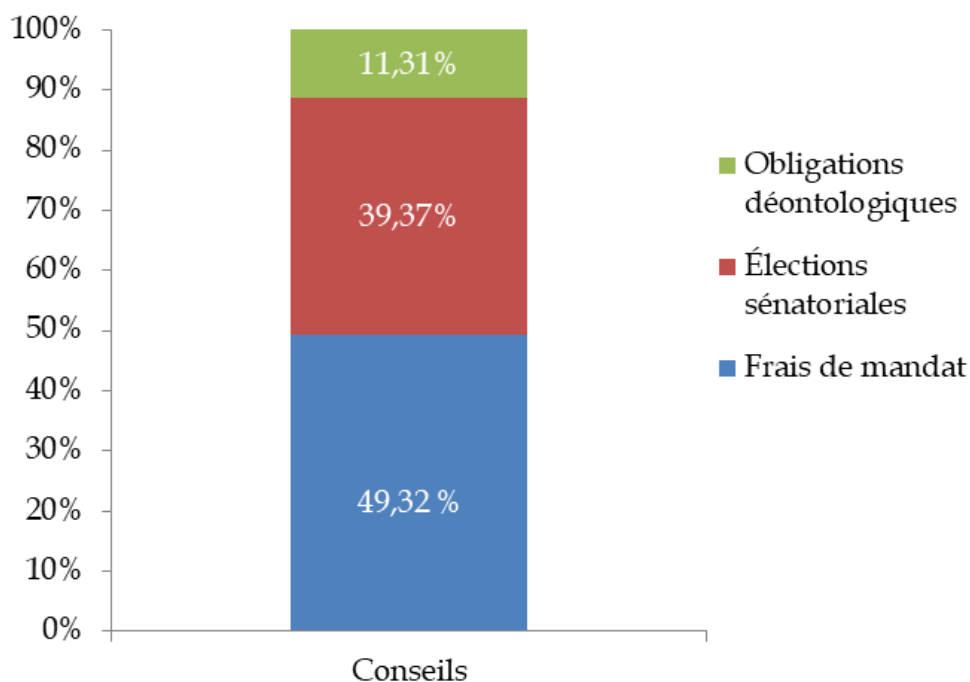
1. L'ancrage du Comité dans l'institution sénatoriale

Le rôle de conseil du Comité de déontologie est de mieux en mieux identifié.

Lors de la session 2022-2023, 127 sénatrices et sénateurs ont saisi le Comité, ce qui représente 36 % des membres du Sénat (contre 25 % au cours de la session précédente). Les saisines émanent de tous les groupes politiques, à due proportion de leur effectif.

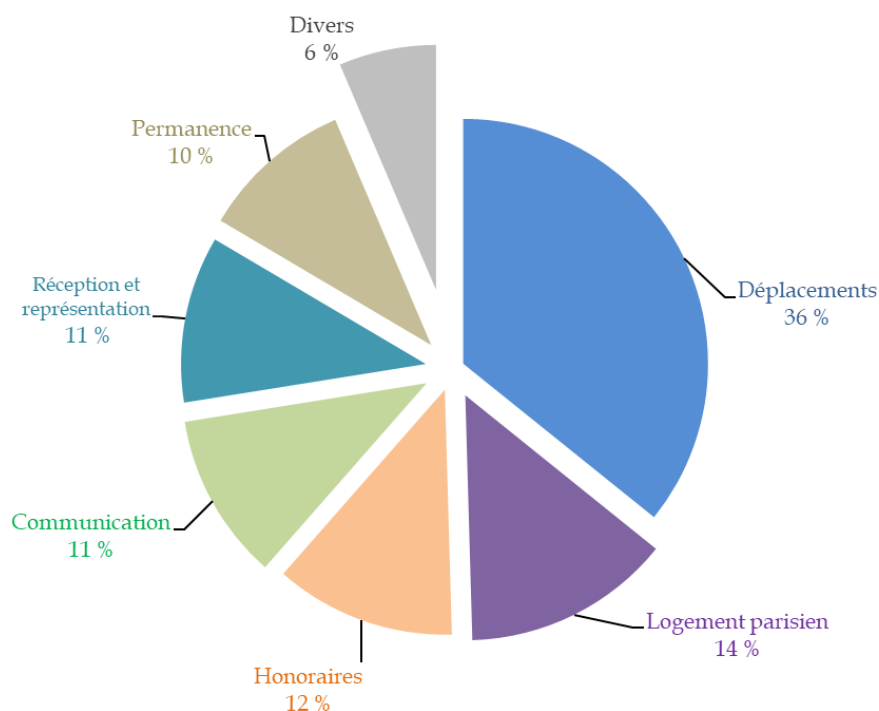
Les frais de mandat concentrent toujours la majorité des conseils (près de 50 %).

**RÉPARTITION DES CONSEILS DÉONTOLOGIQUES
(PAR THÈME)**



S'agissant **des frais de mandat**, la moitié des conseils concerne les déplacements (36 %) et le logement parisien (14 %). L'autre moitié se répartit entre les honoraires (recrutement d'un prestataire extérieur, formations, etc.), la communication, les réceptions, les frais de représentation et la permanence.

RÉPARTITION DES CONSEILS RELATIFS AUX FRAIS DE MANDAT



Concernant **les obligations déontologiques**, les saisines portent principalement sur les relations avec les *lobbyistes* et la prévention des conflits d'intérêts.

Enfin, trois demandes de déport ont été reçues lors de la session 2022-2023. Elles figurent sur le registre du Sénat¹.

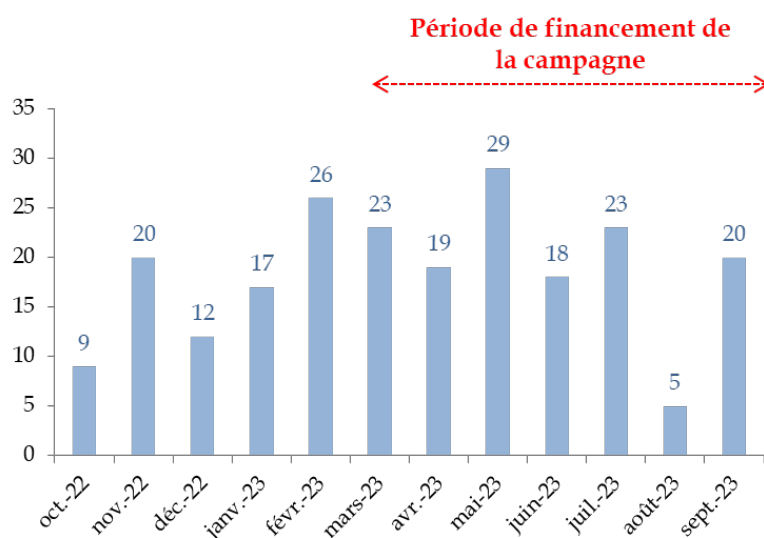
2. Les élections sénatoriales du 24 septembre 2023

Le Comité de déontologie a été beaucoup sollicité dans le cadre des élections sénatoriales, qui représentent **près de 40 % des conseils**.

On constate d'ailleurs une accélération des demandes lors de la période de financement de la campagne, entre le 1^{er} mars et le 24 septembre 2023.

¹ Le registre des déports est consultable sur la plateforme des données ouvertes du Sénat, à l'adresse suivante : <https://data.senat.fr/registre-des-deports/>.

RÉPARTITION DES CONSEILS DÉONTOLOGIQUES AU COURS DE LA SESSION (TOUS SUJETS CONFONDUS)



Les parlementaires continuent d'exercer leur mandat dans ce contexte électoral : ils déposent des amendements, interviennent en commission et en séance publique, rencontrent des parties prenantes, *etc.*

Ils ont toutefois **l'interdiction d'utiliser les moyens du Sénat pour faire campagne**, en application des articles L. 52-8 et L. 52-8-1 du code électoral. Tout contrevenant s'expose, selon la gravité des manquements, au rejet de son compte de campagne, à l'annulation de son élection et à des sanctions pénales¹.

Ces précautions ont été précisées dans **un vade-mecum**, distribué aux parlementaires renouvelables en janvier 2023.

CAMPAGNE ÉLECTORALE : LES PRINCIPALES PRÉCAUTIONS À PRENDRE

Les sénatrices et les sénateurs renouvelables ne doivent **pas recourir à l'avance pour frais de mandat (AFM) dans le cadre de leur campagne électorale.**

Ils ne doivent pas utiliser leur permanence parlementaire comme local de campagne ni leur véhicule de fonction pour se rendre à des réunions électorales.

Il en est de même pour :

- **les moyens qui sont directement pris en charge par le Sénat** (salles de réunion, messageries électroniques, reprographie, photographies produites par la direction de la communication, *etc.*) ;

- **les collaborateurs parlementaires**, qui ne peuvent pas œuvrer pour la campagne électorale pendant leurs heures de travail.

Les conseils du Comité sont détaillés en fin de rapport, dans le recueil de jurisprudence.

¹ Articles L. 52-15, L. 52-11-1, L. 113-1 et L.O. 136-1 du code électoral.

Le Comité de déontologie a également accompagné **les parlementaires « sortants »**, qui avaient des questions concrètes sur leur départ du Sénat.

PARLEMENTAIRES « SORTANTS »¹

Les parlementaires doivent éviter d'acquérir de nouveaux équipements (téléphones, ordinateurs, *etc.*) dans les dernières semaines de leur mandat, sauf circonstances particulières (casse, vols, *etc.*).

À l'issue du mandat, ils doivent :

- interrompre les prélèvements automatiques sur leur compte bancaire dédié à l'AFM ;
- résilier les abonnements ainsi que le bail de la permanence et du logement parisien² ;
- s'assurer que leurs éventuels frais de déménagement présentent un lien avec le mandat parlementaire et qu'ils demeurent raisonnables. Sous ces conditions, ils peuvent être pris en charge au moyen de l'AFM ;
- éviter tout risque d'enrichissement personnel dans la gestion de leur véhicule de fonction³ et restituer au Sénat la caution de la permanence et du logement parisien, si elle a été financée par l'AFM.

C. L'ACTUALISATION DU GUIDE DÉONTOLOGIQUE

Le Comité a actualisé le Guide déontologique des sénatrices et des sénateurs, dont la première version remonte à décembre 2018.

Ce guide **répond aux questions** des sénatrices et des sénateurs, comme : qu'est-ce qu'un conflit d'intérêts ? Comment y mettre fin ? Quelles sont les dépenses éligibles aux frais de mandat ? Quelles sont les obligations déclaratives ?, *etc.*

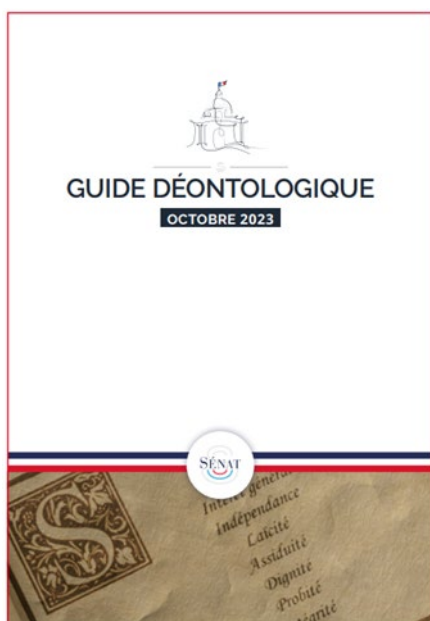
Outre l'amélioration de la charte graphique, cette réédition est enrichie de nouveaux développements sur l'encadrement de l'activité des *lobbyistes* et la lutte contre le harcèlement.

¹ Le Conseil de Questure a rappelé ces précautions en avril 2023, dans un courrier adressé à tous les parlementaires renouvelables.

² Les dépenses récurrentes, qui sont soumises à un délai de préavis, peuvent être prises en charge par l'AFM pendant les trois mois qui suivent la fin du mandat. L'AFM peut également financer les frais de rupture anticipée d'un contrat de location.

³ Si le parlementaire souhaite conserver son véhicule de fonction pour un usage personnel, il doit faire évaluer sa valeur résiduelle par un professionnel, en prenant en compte les éléments de contexte (durée d'utilisation, kilométrage, usure, *etc.*). Cette valeur résiduelle doit ensuite être remboursée au Sénat, en déduisant l'éventuel apport personnel du parlementaire.

GUIDE DÉONTOLOGIQUE DES SÉNATRICES ET DES SÉNATEURS



Disponible sur le site Internet du Sénat :

https://www.senat.fr/fileadmin/Senateurs/Elections/2023/Guide_Deontologique_du_Senateur.pdf

Dans le même esprit, le Comité de déontologie et la direction des affaires financières et sociales (DAFS) ont rédigé **une foire aux questions (FAQ)** sur les frais de mandat : ouverte en 2023, elle répond aux interrogations les plus fréquentes des parlementaires.

*

II. LES FRAIS DE MANDAT : 351 CONTRÔLES, MENÉS DANS LE RESPECT DU RÉFÉRENTIEL

Le Comité de déontologie a organisé **sa cinquième campagne de contrôle des frais de mandat** entre février et septembre 2023.

Cette campagne a porté sur les dépenses que les sénatrices et les sénateurs ont engagées en 2022, pour un montant total de **27,22 millions d'euros**.

CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT : LE RÔLE DU COMITÉ

Le Comité de déontologie contrôle les frais de mandat des sénatrices et des sénateurs sur la base d'un référentiel, publié sur Internet¹.

Pour exercer cette mission, il s'appuie sur **des experts-comptables indépendants**, qui contrôlent les justificatifs de dépenses pour le compte et sous la supervision du Comité. En 2023, ces professionnels étaient au nombre de **27**.

Toutes les sénatrices et tous les sénateurs sont contrôlés chaque année, sur la base d'un échantillonnage de leurs dépenses :

- les contrôles approfondis couvrent entre 40 et 60 % des frais ;
- et les contrôles transversaux entre 20 et 30 %.

Cette répartition est effectuée sous la supervision d'un organisme tiers - **la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)** - qui garantit l'impartialité de la procédure.

Chaque élu fait l'objet d'au moins **un contrôle approfondi** au cours de son mandat (*première sélection*).

S'ajoutent des contrôles approfondis pour les parlementaires tirés au sort (*seconde sélection*). Un même élu peut donc avoir plusieurs contrôles approfondis au cours de son mandat.

Les sénatrices et les sénateurs qui ne sont pas soumis à un contrôle approfondi font l'objet d'un **contrôle transversal**.

Un **contrôle complémentaire** peut être mis en œuvre pour les dossiers qui présentent le plus de difficultés, qu'ils relèvent d'un contrôle approfondi ou transversal. Avec l'accord du Président et de la Vice-présidente du Comité, les experts-comptables effectuent un contrôle encore plus poussé sur une ou plusieurs catégories de dépenses.

Enfin, le Comité peut solliciter des **contrôles ciblés** sur les risques qu'il aurait identifiés. À titre d'exemple, les modalités de reprise des véhicules de fonction sont toujours contrôlées, pour éviter tout risque d'enrichissement personnel.

En 2023, le Comité de déontologie a réalisé **351 contrôles** : 348 pour les sénatrices et les sénateurs en fonction et 3 pour d'anciens parlementaires dont le mandat avait pris fin.

Le nombre de contrôles est stable par rapport à l'année précédente. Il est, par définition, plus faible qu'en 2021 (437 contrôles), en raison du renouvellement sénatorial de septembre 2020.

¹ Le référentiel de contrôle est consultable sur le site Internet du Sénat, à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/fileadmin/Connaitre_le_Senat/Fiches_techniques/frais_de_mandat/Referentiel_de_controlle_actualisation_au_01_01_2023.pdf.

**NOMBRE DE CONTRÔLES EFFECTUÉS
(PAR CAMPAGNE)**

Campagne de contrôle des frais de mandat	1 ^{ère} campagne	2 ^{ème} campagne	3 ^{ème} campagne	4 ^{ème} campagne	5 ^{ème} campagne
Année de mise en œuvre du contrôle	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Année sur laquelle a porté le contrôle</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de parlementaires contrôlés	355	354	437*	355	351

* Nombre élevé de contrôles en raison du renouvellement sénatorial de septembre 2020

En 2023, le Comité a mené **70 contrôles approfondis** et **281 contrôles transversaux**. Il a procédé à 17 contrôles complémentaires.

Répartition des contrôles

(en 2023)

	Contrôles approfondis			Contrôles transversaux	Total
	Première sélection ¹	Seconde sélection ²	Total		
		61	9	70	281
Dont contrôles complémentaires	1			16	17

Les experts-comptables ont examiné **plus de 18 600 justificatifs** enregistrés sur l'application *Julia*.

Le taux moyen de contrôle dépasse pour la première fois 50 % : il s'établit à 50,45 % des dépenses engagées en 2022. Il a progressé de plus de 8 points depuis la campagne 2020, ce qui illustre la robustesse des opérations de contrôle.

¹ Cette première sélection permet de s'assurer que tout parlementaire fasse l'objet d'au moins un contrôle approfondi au cours de son mandat.

² Cette seconde sélection s'effectue de manière aléatoire, y compris pour les parlementaires qui ont déjà été soumis à un contrôle approfondi au cours de leur mandat. Elle correspond à 15 % du nombre de parlementaires figurant dans la première sélection.

La campagne de contrôle s'organise dans **le respect du principe du contradictoire** :

- les experts-comptables ont posé **3 404 questions écrites** pour obtenir des informations complémentaires auprès des sénatrices et des sénateurs ;

- à l'issue de ce travail, le Comité de déontologie a ouvert une nouvelle phase d'échange, portant uniquement sur les difficultés persistantes. Elle s'est avérée particulièrement utile : quatre parlementaires sur cinq ont transmis de nouveaux éléments, par écrit ou lors d'un entretien avec le Président ou la Vice-présidente.

Le Comité a statué sur chacun des 351 contrôles lors de sa réunion plénière du 12 juillet 2023. Conformément à son règlement intérieur, il s'est prononcé sur la base de **fiches anonymes**, ce qui garantit l'impartialité et l'équité de la procédure.

Les sénatrices et les sénateurs ont été informés des résultats de la campagne de contrôle le 12 septembre 2023¹.

**CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT :
LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DU COMITÉ**

Comme chaque année, le Comité de déontologie a dressé **le bilan de la campagne de contrôle**.

Ses principales propositions, qui ont été présentées devant le Bureau du Sénat le 16 novembre 2023, visent à :

- prolonger la convention avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), qui assiste gratuitement le Comité dans l'organisation des contrôles ;

- faire intervenir les experts-comptables un mois plus tôt, pour faciliter l'organisation de la campagne de contrôle ;

- poursuivre les efforts de sensibilisation auprès des sénatrices et des sénateurs, en portant une attention particulière sur les nouveaux parlementaires, élus en septembre 2023 ;

- organiser une formation pour les tiers de confiance des sénatrices et des sénateurs ;

- inciter les parlementaires à solliciter systématiquement leur assurance en cas de sinistre dans leur permanence ou leur logement parisien ou sur leur véhicule de fonction.

*

¹ Le Président du Sénat a pris acte des décisions du Comité de déontologie, sans solliciter de nouvelle délibération.

III. LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS : REFONTE DU CODE DE CONDUITE ET PREMIÈRE MISE EN DEMEURE

L'activité de *lobbying* est pleinement légitime : les parlementaires sont à l'écoute de la société civile, dans toute sa diversité.

Les représentants d'intérêts peuvent tout aussi bien être des cabinets de *lobbying*, des entreprises industrielles, des organisations non gouvernementales, des fédérations professionnelles, des avocats, etc.

Cette activité doit toutefois être suffisamment encadrée et transparente pour garantir le bon déroulement du débat parlementaire.

C'est pourquoi les représentants d'intérêts doivent s'inscrire sur le **répertoire** de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)¹, créé par la loi « *Sapin II* » du 9 décembre 2016².

Le Comité de déontologie contrôle l'activité des *lobbyistes* au Sénat³, conformément au principe d'autonomie parlementaire : il veille à la bonne application du **code de conduite**⁴, qui définit leurs obligations déontologiques dans leurs contacts avec les membres de l'institution sénatoriale (parlementaires, collaborateurs et fonctionnaires).

La session 2022-2023 a été marquée par une double actualité : la refonte du code de conduite et la mise en demeure de Phyteis.

A. LA REFONTE DU CODE DE CONDUITE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Le Comité a mené **une réflexion d'ampleur sur l'évolution des règles applicables aux *lobbyistes***, et notamment sur le code de conduite.

Il a reçu toutes les parties prenantes en audition : la HATVP, les associations de représentants d'intérêts⁵ et de transparence⁶, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Il a également examiné le registre européen, afin de le comparer au modèle français.

¹ Le répertoire de la HATVP est consultable à l'adresse suivante : <https://www.hatvp.fr/le-repertoire/>.

² Loi n° 2016-1691 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

³ Chapitre XXII bis de l'Instruction générale du Bureau (IGB).

⁴ Le code de conduite des représentants d'intérêts est consultable sur le site Internet du Sénat, à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/fileadmin/Groupes_d_interet/Code_de_conduite.pdf.

⁵ Association française des conseils en lobbying et affaires publiques (AFCL), Association des professionnels des affaires publiques (APAP), Association des avocats-conseils en affaires publiques (A-CAP) et Jeunes lobbyistes.

⁶ Transparency International France, Anticor et Regards citoyens.

En décembre 2022, le Comité a formalisé **16 propositions** dans un rapport intitulé : « *Les représentants d'intérêts : renouer avec l'esprit de la loi Sapin II* ».

Elles s'articulent autour de **trois objectifs** : poursuivre les efforts de transparence, préciser les obligations déontologiques des représentants d'intérêts et renforcer les moyens de contrôle.

Après avoir fait l'objet d'une consultation des groupes politiques, ces propositions ont été mises en œuvre par le Bureau lors de sa réunion du 5 juillet 2023.

Le code de conduite a été modifié en conséquence.

**LES PRINCIPALES MESURES PRISES PAR LE SÉNAT POUR
MIEUX ENCADRER L'ACTIVITÉ DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS**

- **Adoption d'une charte de fonctionnement des groupes d'études**, rappelant quatre exigences : la bonne articulation avec les autres travaux parlementaires, le pluralisme, l'indépendance à l'égard des intérêts privés et la transparence ;

- **Renforcement des obligations des représentants d'intérêts** :

. respecter le Règlement général sur la protection des données (RGPD), en indiquant aux parlementaires qu'ils figurent sur un fichier de *lobbying* ;

. informer les parlementaires lorsque les *lobbyistes* communiquent une étude qu'ils ont financée, directement ou indirectement ;

. communiquer les informations à toutes les sénatrices et à tous les sénateurs qui le demandent, quelle que soit leur appartenance politique ;

. préciser la valeur des cadeaux offerts aux membres de l'institution sénatoriale, étant entendu que les représentants d'intérêts ont l'interdiction d'offrir un présent d'une valeur de plus de 150 euros ;

- **Possibilité d'interdire l'accès au Sénat** aux *lobbyistes* qui ont été mis en demeure par le Président du Sénat ou la HATVP ou qui font l'objet d'investigations de la part du Comité de déontologie ;

- **Clarification des obligations des collaborateurs parlementaires**, avec l'élaboration d'un guide de déontologie sous l'égide de l'AGAS ;

- **Interdiction pour un ancien parlementaire d'utiliser les moyens du Sénat pour exercer une activité de *lobbying*.**

Le Comité de déontologie a également proposé de clarifier et de renforcer les règles qui encadrent les cadeaux offerts par des organismes extérieurs, ce qui nécessiterait de modifier le Règlement du Sénat.

Dans un souci de prévention, il a diffusé une infographie rappelant aux parlementaires **les 10 bons réflexes** à avoir dans leurs contacts avec les représentants d'intérêts.

LES 10 BONS RÉFLEXES DANS LES RELATIONS AVEC LES LOBBYISTES

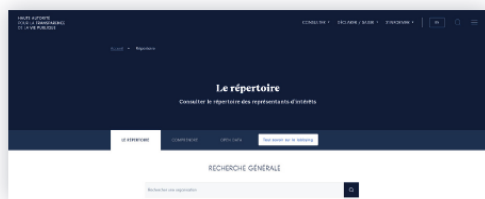
REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS (LOBBYISTES)



L'activité des représentants d'intérêts est pleinement légitime, les parlementaires étant à l'écoute de la société civile, dans toute sa diversité. Elle doit toutefois être suffisamment encadrée et transparente, pour garantir le bon déroulement du débat parlementaire.

Le Comité de déontologie vous conseille **10 bons réflexes** pour vos contacts avec un représentant d'intérêts :

- 1** Demander au représentant d'intérêts de préciser son identité, l'organisme pour lequel il travaille et les intérêts qu'il défend.
- 2** Se référer au code de conduite des représentants d'intérêts, qui fixe les règles applicables au Sénat.
→ sen.at/MHLu5I
- 3** S'assurer que le représentant d'intérêts est inscrit sur le répertoire de la HATVP.
→ sen.at/QcJG18



- 4** Analyser avec objectivité les informations transmises, en les confrontant, si possible, avec d'autres sources.

- 5** Si le parlementaire le souhaite, préciser dans l'objet de l'amendement qu'il a été travaillé avec un représentant d'intérêts (« **sourçage** »).

- 6** S'abstenir de toute démarche publicitaire ou commerciale en faveur d'un représentant d'intérêts (et de toute entreprise en général).

- 7** Être informé de la valeur des éventuels présents, dons ou avantages quelconques offerts par un représentant d'intérêts.

En tout état de cause, s'abstenir d'accepter tout présent, don ou avantage d'un montant supérieur à 150 euros (les représentants d'intérêts n'ayant pas le droit de vous les offrir).

- 8** Déclarer les invitations à des déplacements de travail dont la valeur excède 150 euros.

→ Formulaire de déclaration : sen.at/aTxUkd

- 9** Le cas échéant, demander à accéder aux données personnelles vous concernant dans les fichiers des représentants d'intérêts, pour pouvoir demander leur modification ou leur suppression (RGPD)

- 10** Prendre l'attache du **Comité de déontologie** pour toute question sur l'activité des représentants d'intérêts au Sénat

→ Contact : secretariat-cdp@senat.fr

En complément, plusieurs membres du Comité ont déposé **une proposition de loi**, le 5 juillet 2023, pour compléter le répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP et renforcer les contrôles¹. Ce texte n'a toutefois pas encore été inscrit à l'ordre du jour du Sénat.

B. LA MISE EN DEMEURE DE PHYTEIS : UNE PREMIÈRE DANS LA VIE PARLEMENTAIRE

En février 2023, le Comité de déontologie a reçu **un signalement de M. Joël LABBÉ**, sénateur, concernant un possible manquement déontologique de Phyteis, alors appelé Union des industries de la protection des plantes (UIPP).

¹ Proposition de loi n° 834 (2022-2023), déposée par Arnaud Bazin, Michelle Meunier, Éric Bocquet, Olivier Cigolotti, Catherine Di Folco, Thani Mohamed Soilihi et Maryse Carrère. Ce texte est consultable sur le site Internet du Sénat, à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/leg/ppl22-834.pdf>.

Ce représentant d'intérêts, qui représente plusieurs producteurs de pesticides (BASF, Bayer, Syngenta, etc.), **n'a pas respecté son devoir de probité** : il a manqué de rigueur et de prudence dans les informations transmises aux parlementaires lors du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE, session 2018-2019).

À l'issue des investigations du Comité, le Président du Sénat a mis en demeure Phyteis, le 2 mai 2023, de respecter les obligations auxquelles il est assujéti. Cette procédure, qui a été rendue publique, est une première dans la vie parlementaire.

La Présidente de l'Assemblée nationale a fait de même le 30 juin 2023, sur saisine du Déontologue.

LES INVESTIGATIONS DU COMITÉ SUR LE SIGNALEMENT PHYTEIS

Phyteis a contacté plusieurs sénateurs lors de l'examen du **projet de loi PACTE**.

Son action de *lobbying* a porté sur l'interdiction de produire, de stocker et de faire circuler en France, à compter du 1^{er} janvier 2022, des produits phytosanitaires contenant des substances interdites dans l'Union européenne (dénommée ci-après « *mesure d'interdiction* »).

Phyteis a plaidé pour supprimer cette interdiction, en indiquant aux sénateurs qu'elle menacerait 2 700 emplois « directs » et plus de 1 000 emplois « indirects ».

Trois amendements ont été déposés (et adoptés) au Sénat. Réécrits à l'Assemblée nationale, ils ont été censurés par le Conseil constitutionnel, pour des raisons procédurales¹. La mesure d'interdiction est donc entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, comme prévu.

Le sénateur Joël LABBÉ s'est interrogé sur l'évaluation du nombre d'emplois menacés communiquée par Phyteis, évoquant **un possible « chantage à l'emploi » envers les sénateurs**.

Après plusieurs mois d'application de la mesure, il ne constatait aucun impact avéré sur les usines de pesticides, dont certaines s'étaient reconverties dans la production d'autres molécules.

Son signalement a été complété par les observations de **quatre associations** : Transparency International France, Les Amis de la Terre France, Foodwatch France et l'Institut Veblen.

Lors de ses investigations, le Comité a sollicité des éléments complémentaires auprès de Phyteis et de trois sénateurs ou anciens sénateurs qui avaient été contactés par le représentant d'intérêts.

¹ Ces amendements ne présentaient aucun lien, même indirect, avec le texte. Ils constituaient donc des « cavaliers législatifs ». Conseil constitutionnel, 16 mai 2019, Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, décision n° 2019-781 DC, considérants 12 à 15.

Or, Phyteis n'a jamais été en mesure de justifier, de manière objective et argumentée, son évaluation :

- d'une part, le *lobbyiste* n'a pas répondu à plusieurs demandes concrètes du Comité, comme des précisions sur l'effet de la mesure d'interdiction sur les effectifs et l'activité des usines de pesticides. Il s'est limité à transmettre la liste de 19 sites potentiellement concernés et une étude des effets de la mesure sur un seul d'entre eux ;

- d'autre part, Phyteis a indiqué que l'estimation de 2 700 emplois « directs » menacés correspondait « à la quasi-totalité des emplois permanents des sites de production situés en France ».

Or, ce chiffre peut paraître maximaliste : les usines fabriquent plusieurs types de pesticides, qui ne sont pas tous interdits dans l'Union européenne. Il est donc peu probable que la mesure d'interdiction puisse conduire à fermer tous les sites de production ;

- enfin, Phyteis n'a pas jugé nécessaire d'informer les sénateurs sur les hypothèses et les incertitudes entourant son évaluation.

Le Comité de déontologie a proposé au Président du Sénat de mettre Phyteis en demeure, pour **manquement à son devoir de probité**.

À l'issue d'une nouvelle phase d'échange contradictoire, **le représentant d'intérêts a été mis en demeure par le Président du Sénat le 2 mai 2023**.

*

IV. LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LE HARCÈLEMENT : DEUX SIGNALEMENTS AU COURS DE LA SESSION

Depuis 2020, le Comité de déontologie est chargé d'**instruire les signalements** de suspicion de faits de harcèlement à l'encontre des collaborateurs parlementaires, qu'il soit moral ou sexuel¹.

¹ Arrêté n° 2020-314 du Bureau du Sénat du 4 novembre 2020.

LES SIGNALEMENTS DE SUSPICION DE FAITS DE HARCÈLEMENT : LA PROCÉDURE APPLICABLE

La procédure du Sénat poursuit **trois objectifs** : libérer la parole des victimes (en garantissant la confidentialité de leur témoignage), mener une instruction impartiale et contradictoire (dans laquelle toutes les parties peuvent s'exprimer) et sanctionner le sénateur fautif (en lui imposant une sanction disciplinaire).

Cette procédure relève du **champ disciplinaire**, le harcèlement constituant un manquement au principe déontologique de dignité¹. Elle s'ajoute aux voies judiciaires, devant le tribunal des prud'hommes ou le juge pénal, sans s'y substituer.

Elle fait intervenir plusieurs instances du Sénat, dont les missions sont complémentaires.

Cellule d'accueil et d'écoute	<ul style="list-style-type: none">• écoute et orientation du collaborateur• transmission éventuelle d'un signalement au Président du Sénat
Président du Sénat	<ul style="list-style-type: none">• saisine éventuelle du Comité de déontologie parlementaire (CDP), dans un délai d'un mois• possibilité de demander, à titre conservatoire, la suspension d'une part du « crédit collaborateurs » pendant le temps nécessaire à l'instruction
CDP	<ul style="list-style-type: none">• instruction du signalement, avec l'appui, le cas échéant, d'un prestataire extérieur• possibilité de proposer une médiation• émission d'un avis assorti de recommandations
Bureau	<ul style="list-style-type: none">• décision avec, le cas échéant, des mesures d'accompagnement, des sanctions disciplinaires à l'encontre du Sénateur concerné et/ou la saisine du Procureur de la République

NB : la cellule d'accueil et d'écoute est composée d'un administrateur, d'un représentant des collaborateurs, du médecin et du psychologue du travail.

Le Comité de déontologie a été saisi de **deux signalements lors de la session 2022-2023**, ce qui porte à quatre le nombre total d'instructions depuis 2020.

Dans le premier cas, le Comité a proposé au Bureau de ne pas donner suite : sur le plan juridique et en l'état des informations en sa possession, aucune preuve matérielle ne permettait d'établir des faits de harcèlement du sénateur à l'encontre de son collaborateur.

¹ Article 91 bis du Règlement du Sénat et annexe au chapitre XX bis de l'Instruction générale du Bureau (IGB).

Dans le second cas, le Comité a recommandé une sanction disciplinaire à l'encontre d'une sénatrice, considérant que les faits de harcèlement étaient établis. Il n'a toutefois pas été suivi par le Bureau.

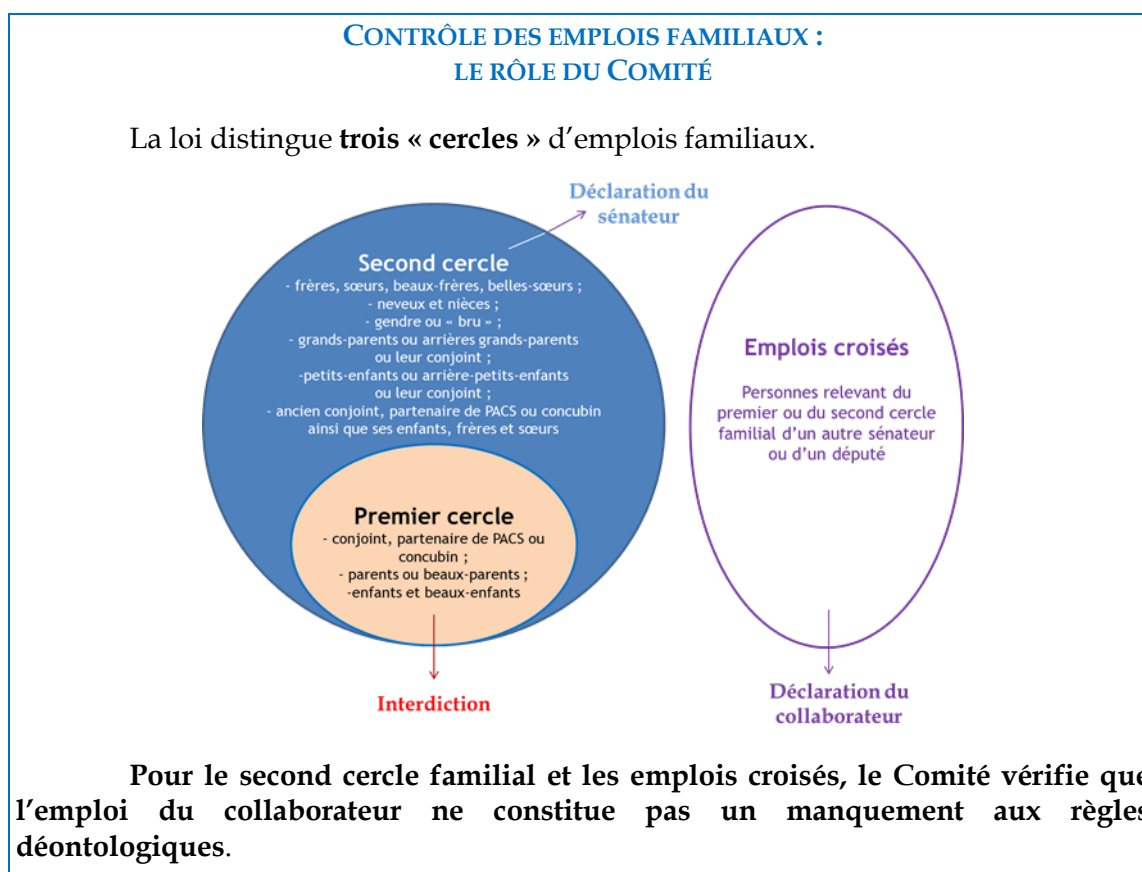
Au regard des difficultés rencontrées, le Président du Sénat a lancé **une mission de réflexion**, en octobre 2023, pour renforcer la prévention et la lutte contre le harcèlement au Sénat (cf. *infra*).

*

V. LES AUTRES MISSIONS DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE

A. LES EMPLOIS FAMILIAUX

Depuis 2017, le Comité de déontologie **contrôle les emplois familiaux de collaborateurs parlementaires**¹.



¹ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Ces règles sont aujourd'hui reprises par l'article 8 quater de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Le Président du Comité dispose d'un délai de 5 jours pour suspendre la conclusion du contrat de travail. Le Comité se réunit alors en formation plénière pour se prononcer sur la situation.

À défaut de demande de sursis, le parlementaire et son collaborateur peuvent conclure leur contrat de travail.

D'une manière générale, le nom de tous les collaborateurs est publié sur le site Internet du Sénat, qu'il s'agisse, ou non, d'emplois familiaux¹. Il figure également sur la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires, qui est consultable sur les sites Internet de la HATVP et du Sénat.

Lors de la session 2022-2023, le Comité a été saisi de **quatre déclarations d'emplois familiaux**.

Parmi ces déclarations, **trois ont concerné des emplois croisés** : un sénateur souhaitait employer un membre de la famille d'un autre parlementaire.

Ces recrutements n'ont pas soulevé de difficulté : les collaborateurs disposaient des qualifications requises pour occuper le poste et ne bénéficiaient d'aucun traitement financier « privilégié ».

Le Président du Comité a toutefois rappelé aux collaborateurs qu'ils ne pouvaient pas exercer, même indirectement, des tâches ou des missions au bénéfice du député ou du sénateur qui appartient à leur famille proche.

La dernière déclaration portait sur **le recrutement de la nièce par alliance d'un sénateur**.

Ce lien de parenté était trop éloigné pour entrer dans le dispositif d'encadrement des emplois familiaux. Le Président du Comité s'est toutefois assuré de l'absence de risques déontologiques : il a rappelé à la collaboratrice qu'elle ne devait pas intervenir sur la campagne électorale du sénateur lors de ses heures de travail.

¹ La liste des collaborateurs est consultable sur le site Internet du Sénat, à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/pubagas/liste_senateurs_collaborateurs.pdf.

B. LES ATTESTATIONS FISCALES

Depuis 2017, le Comité de déontologie reçoit, pour information, les attestations fiscales des sénatrices et des sénateurs au début de leur mandat¹.

Si les parlementaires n'ont pas satisfait à leurs obligations de déclaration ou de paiement d'impôts, le Président du Comité prend leur attache pour leur rappeler les sanctions applicables et les inviter à joindre l'administration fiscale pour régulariser leur situation².

Au cours de la session 2022-2023, le Comité n'a reçu qu'une seule attestation fiscale.

Cette activité est toutefois appelée à être beaucoup plus soutenue au cours de la session 2023-2024, avec la réception des attestations fiscales des 170 parlementaires élus ou réélus lors des élections sénatoriales du 24 septembre 2023.

C. L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE

Le Comité de déontologie participe activement au Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (RFEDP)³.

Fondé en octobre 2019, ce réseau vise à ancrer la culture déontologique dans les parlements francophones. Il comprend 27 membres et partenaires, répartis sur quatre continents : l'Amérique du Nord, l'Europe, l'Afrique et l'Asie.

Le secrétariat du Comité a contribué à la rédaction du **guide éthique du réseau**, qui recense les bonnes pratiques.

Le réseau a tenu son assemblée générale en octobre 2023. Il a acté **une nouvelle gouvernance**, poursuivant ainsi ses efforts de structuration :

- M. Jean-Éric Gicquel, déontologue de l'Assemblée nationale française, a été élu président ;

- Mme Ariane Mignolet, commissaire à l'éthique et à la déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec, a été désignée secrétaire générale (poste nouvellement créé).

*

¹ Articles L.O. 136-4 et L.O. 296 du code électoral.

² En cas d'irrégularité, les parlementaires disposent d'un délai d'un mois pour régulariser leur situation ou contester l'appréciation de l'administration fiscale.

En l'absence de régularisation, le Bureau du Sénat saisit le Conseil constitutionnel qui peut, en fonction de la gravité des manquements, déclarer la démission d'office du parlementaire et son inéligibilité pour une durée maximale de trois ans. À ce jour, aucun sénateur n'a rencontré de telles difficultés.

³ Le site Internet du réseau est consultable à l'adresse suivante : www.rfedp.org.

LES PERSPECTIVES DU COMITÉ

La prochaine session (2023-2024) comporte au moins deux enjeux pour le Comité de déontologie : les élections sénatoriales du 24 septembre 2023, d'une part, et la prévention et la lutte contre le harcèlement, d'autre part.

Le renouvellement sénatorial

La composition du Comité de déontologie a été renouvelée de moitié à l'issue des élections sénatoriales.

Le Comité remercie très sincèrement ses anciens membres pour leur implication et leur engagement au service de la culture déontologique :

- Mme Michelle MEUNIER, Vice-présidente, et M. Joël LABBÉ, qui ont quitté le Sénat ;

- Mme Maryse CARRÈRE, M. Olivier CIGOLOTTI et Mme Catherine DI FOLCO, qui ont été appelés à d'autres fonctions.

Le Comité a eu le plaisir d'accueillir ses nouveaux membres : Mme Laurence HARRIBEY, Vice-présidente, M. Henri CABANEL, M. Jacques FERNIQUE, Mme Laurence GARNIER et M. Pierre-Antoine LÉVI.

Sur le fond, **le Comité poursuivra ses efforts de sensibilisation et d'information**, en particulier pour les 75 nouveaux parlementaires élus lors des élections sénatoriales.

Le renouvellement sénatorial aura également des conséquences sur l'activité du Comité, qui doit :

- réceptionner les attestations fiscales des nouveaux parlementaires ;

- et mener à bien **423 contrôles de frais de mandat**, ce périmètre incluant les sénatrices et les sénateurs en fonction mais également les anciens parlementaires, dont le mandat a pris fin le 1^{er} octobre 2023.

La prévention et la lutte contre le harcèlement

Les récents signalements ont montré la nécessité de renforcer la prévention et la lutte contre le harcèlement à l'égard des collaborateurs parlementaires.

C'est pourquoi le Président du Sénat a confié, en octobre 2023, **une mission de réflexion** au Président de l'AGAS et au Président et à la Vice-présidente du Comité de déontologie.

Leurs **18 propositions** ont été présentées au Bureau le 25 janvier 2024. Elles s'articulent autour de trois exigences : externaliser la cellule d'accueil et d'écoute, renforcer la procédure disciplinaire à l'encontre des parlementaires fautifs et découpler les efforts d'information et de prévention.

Cette réforme, qui doit être soumise pour avis à l'instance de dialogue social des sénateurs et des collaborateurs, **devrait entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2024**. Le Comité veillera à sa mise en œuvre, en coordination avec le Bureau, le Conseil de Questure et l'AGAS.

D'une manière générale, **les situations de harcèlement ne doivent jamais être passées sous silence**. Comme l'écrit le Président Gérard LARCHER, elles « *sont par nature inadmissibles et doivent être combattues avec la plus grande fermeté* »¹. Elles nécessitent un engagement constant des instances sénatoriales, dont le Comité.

¹ *Guide des relations de travail entre les sénateurs et leurs collaborateurs.*

SECONDE PARTIE - LE RECUEIL DE JURISPRUDENCE : CONTINUER D'ANCRER LA CULTURE DÉONTOLOGIQUE AU SÉNAT

Ce recueil expose les avis et conseils du Comité de déontologie pour la session parlementaire 2022-2023, ainsi que les décisions prises dans le cadre de la campagne de contrôle des frais de mandat.

Il est présenté dans **un ordre thématique**, sans prétendre à l'exhaustivité¹. Pour chaque sujet, des encadrés précisent les règles applicables.

I. LES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES

A. LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

« Dans l'exercice de leur mandat, les sénateurs font prévaloir, en toutes circonstances, **l'intérêt général** sur tout intérêt privé. Ils veillent à rester libres de tout lien de dépendance à l'égard d'intérêts privés ou de puissances étrangères » (article 91 bis du Règlement du Sénat).

« Les sénateurs veillent à prévenir ou à **faire cesser immédiatement toute situation de conflit d'intérêts** entre un intérêt public et des intérêts privés dans laquelle ils se trouvent ou pourraient se trouver » (article 91 ter).

1. Les risques d'interférences avec le secteur privé

Le Comité de déontologie a été interrogé sur la participation d'un sénateur à **une association**, dont il est le fondateur.

Pour éviter tout risque de conflit d'intérêts, il convient de **distinguer l'exercice du mandat du sénateur**, d'une part, **et l'activité au sein de l'association**, sans lien avec le Parlement, d'autre part.

Certes, l'association intervient dans le débat public et n'a pas de but lucratif. Le risque déontologique existe toutefois : il s'agit d'une structure de droit privé, et non d'une institution publique, dans laquelle le sénateur dispose d'intérêts.

¹ Dans ce recueil, le terme de « sénateurs » regroupe l'ensemble des membres du Sénat, femmes et hommes, pour écarter tout risque d'identification (chapitre XX ter de l'Instruction générale du Bureau, IGB). De même, les positions du Comité de déontologie sont évoquées de manière générale, sans distinguer les avis (adoptés en formation plénière) et les conseils (rendus par le Président ou la Vice-présidente).

Le Comité a rappelé, en conséquence :

- que les moyens du Sénat ne doivent pas être utilisés, même indirectement, au bénéfice de l'association. À titre d'exemple, il est déconseillé de réserver une salle au Palais du Luxembourg pour une réunion de l'association ;

- qu'il faut s'abstenir de mentionner la qualité de sénateur dans les courriers de l'association ou dans ses supports de communication (plaquette de présentation, site Internet, *etc.*) ;

- que le sénateur peut auditionner des membres de l'association dans le cadre de son mandat. Il est toutefois souhaitable qu'il informe ses collègues lorsqu'il utilise, en sa qualité de parlementaire, des travaux de l'association ou qu'il défend ses positions.

Un autre sénateur a consulté le Comité sur **une opération immobilière** : le syndicat d'énergie dont il est membre souhaitait acquérir un bien qui lui appartenait.

Il a été conseillé au sénateur de **se déporter** du dossier : il ne doit pas intervenir, directement ou indirectement, dans les débats ou les décisions du syndicat portant sur cette opération. Sur le plan procédural, il doit informer le président du syndicat par écrit, en précisant les raisons qui motivent ce déport.

Précaution supplémentaire : le service des domaines doit évaluer la valeur du bien en toute indépendance. Le montant de la vente n'a pas vocation à excéder cette évaluation, pour éviter tout risque d'enrichissement indu.

2. La profession d'avocat et les prestations de conseil

Le Comité a rappelé les précautions à prendre lorsqu'un sénateur exerce la profession d'avocat¹.

À titre d'exemple, il ne peut accomplir « aucun acte de sa profession dans les affaires à l'occasion desquelles des poursuites pénales sont engagées devant les juridictions répressives pour crimes ou délits contre la nation, l'État et la paix publique ou en matière de presse ou d'atteinte au crédit ou à l'épargne ».

Ces précautions s'appliquent également aux éventuels associés du sénateur et aux collaborateurs de son cabinet d'avocat.

Comme tout autre sénateur, le membre du Sénat qui continue d'exercer sa profession d'avocat est astreint à l'obligation d'assiduité aux travaux du Sénat, sous peine de retenues sur son indemnité de fonction, voire d'une sanction disciplinaire².

¹ Articles L.O. 146-1, L.O. 149 et L.O. 150 du code électoral.

² Article 23 bis du Règlement du Sénat.

Un autre sénateur a interrogé le Comité sur la possibilité d'assister un tiers pour l'acquisition d'un fonds de commerce de restauration et des murs correspondants. Ce sénateur est **un ancien avocat**, qui n'est plus inscrit au barreau.

En l'espèce, **cette assistance pouvait être assimilée à une prestation de conseil**. Or, le code électoral interdit à un parlementaire de « *commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat* »¹.

Le sénateur ne pouvait donc pas donner suite à cette proposition d'intervention, ce qui lui a été confirmé par le Comité.

3. Les collaborateurs parlementaires

« *Le collaborateur doit apporter une collaboration loyale au sénateur. (Il) s'impose une obligation générale de réserve et de discrétion, s'interdisant de divulguer toute information dont il aurait eu connaissance à l'occasion de ses fonctions* » (contrat de travail).

« *Seuls les sénateurs peuvent bénéficier des prérogatives liées au mandat parlementaire, accomplir des actes liés à l'exercice de ce mandat ou traiter des questions relatives à leur statut personnel. Dans le cadre des activités parlementaires, un collaborateur ne peut se substituer au sénateur qui l'emploie, même par délégation* » (chapitre XXI de l'Instruction générale du Bureau).

Les questions liées aux éventuels manquements aux obligations déontologiques des collaborateurs relèvent du seul sénateur-employeur, non du Comité de déontologie.

L'AGAS a publié **un guide déontologique** des collaborateurs en juillet 2023, pour les accompagner dans l'exercice de leurs fonctions.

Comme le précise la « fiche-métier » fournie par l'AGAS, les collaborateurs peuvent assurer « les relations avec les instances parlementaires, le parti, le groupe parlementaire, les cabinets ministériels et les autres institutions ».

À titre d'exemple, ils peuvent organiser des réunions publiques pour les sénateurs, auxquelles peuvent participer des élus locaux ou des militants d'un parti politique.

En revanche, **les collaborateurs ne peuvent pas être mis à disposition d'un parti durant leurs heures de travail**. Une telle pratique « *contreviendrait à l'interdiction faite aux personnes morales, dont l'État* », de financer la vie politique².

¹ Articles L.O. 146-1 et L.O. 297 du code électoral.

² Source : Guide déontologique du Sénat, p. 110.

LE CUMUL D'ACTIVITÉS DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

Les collaborateurs peuvent cumuler plusieurs activités professionnelles, dès lors qu'ils respectent **quatre conditions** :

- leur sénateur-employeur et l'AGAS en sont informés¹ ;
- les collaborateurs s'engagent à respecter la limite maximale du temps de travail salarié (44 heures par semaine) ;
- ils ne recourent pas aux moyens du Sénat dans le cadre de leurs activités extérieures. De même, ils ne peuvent pas se prévaloir de leur qualité de collaborateur ;
- ils n'effectuent pas d'action de *lobbying* auprès des responsables publics².

Le Comité a confirmé à un sénateur que **son stagiaire pouvait être auditionné par une instance du Sénat**, en sa qualité de bénévole d'une association.

Dans un souci de transparence, le stagiaire doit obtenir l'accord de son sénateur-employeur, en sa qualité de maître de stage. Il lui est recommandé de mentionner sa qualité de stagiaire au début de l'audition, afin d'en informer les autres sénateurs.

Un autre parlementaire a consulté le Comité car **la compagne de son collaborateur travaille dans une administration publique**, sur des questions en lien direct avec ses travaux de sénateur.

En l'espèce, le Comité a constaté que le conflit d'intérêts n'était pas établi : l'organisation des auditions et la rédaction des rapports et des éventuels amendements ne relèvent pas du collaborateur mais du sénateur lui-même.

Pour éviter toute ambiguïté, le Comité a toutefois conseillé au sénateur d'informer le président de sa commission et d'inviter son collaborateur à s'abstenir de relayer des demandes de l'administration à laquelle appartient sa compagne.

Il revient à cette dernière d'informer sa hiérarchie administrative, pour qu'elle puisse prendre toutes les mesures nécessaires. D'une manière générale, il semblerait préférable qu'elle évite d'entretenir des contacts professionnels avec le sénateur.

¹ Une fois le contrat du collaborateur signé, le sénateur-employeur et l'AGAS doivent aussi être informés de toute modification concernant sa situation professionnelle.

² Article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

B. LES RELATIONS AVEC LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

« Les représentants d'intérêts exercent leur activité au Sénat avec **probité et intégrité**. Ils s'abstiennent de toute incitation à enfreindre les règles déontologiques applicables à leurs interlocuteurs au Sénat » (article 3 du code de conduite).

« Les représentants d'intérêts ont l'interdiction (...) d'engager ou de participer à une démarche publicitaire ou commerciale dans les locaux du Sénat » (article 5).

« Les représentants d'intérêts s'abstiennent de proposer ou de remettre à leurs interlocuteurs au Sénat des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur excédant un montant de 150 euros » (article 8).

1. Les contacts avec les *lobbyistes*

Un sénateur peut rencontrer des représentants d'intérêts sans difficulté, pour échanger dans le cadre de son mandat.

Il doit toutefois se prémunir de toute relation au cours de laquelle se développerait un lien de dépendance matériel ou financier entre lui et un organisme extérieur, susceptible d'influencer l'exercice de son mandat. À titre d'exemple, les échanges avec un *lobbyiste* ne doivent pas contraindre le sénateur dans ses prises de parole ni dans ses votes.

De même, un sénateur ne peut pas faire, en sa qualité de parlementaire, de la publicité pour une entreprise financière, industrielle ou commerciale¹.

Cette interdiction s'applique, par exemple, aux publicités pour des technologies médicales (même lorsqu'elles représentent une avancée en matière de santé publique), ou encore aux lettres d'information d'un fournisseur d'énergie.

En pratique, il est déconseillé aux sénateurs :

- de laisser figurer leur qualité de parlementaire sur les supports de communication de l'entreprise ;
- d'apposer le logo de cette dernière sur leurs réseaux sociaux ;
- et de faire la promotion de la société auprès de tiers, y compris les élus locaux.

¹ Articles L.O. 150 et L.O. 297 du code électoral.

LES CLUBS OUVERTS AUX PARLEMENTAIRES : UNE VIGILANCE PARTICULIÈRE

Les clubs ouverts aux parlementaires sont des associations ou des structures informelles créées pour échanger avec les députés et les sénateurs sur les enjeux d'un secteur d'activité.

Ils sont le plus souvent financés par des **sociétés de relations publiques**, des organisations professionnelles ou des entreprises.

Saisi par un sénateur, **le Comité a rappelé les précautions à prendre :**

- ces clubs doivent respecter le code de conduite des représentants d'intérêts ;
- ils doivent rester **extérieurs au Parlement**, sans risque de confusion avec le travail parlementaire.

À titre d'exemple, ils ne doivent pas se revendiquer du Parlement : leur intitulé ne doit pas comporter le terme « *parlementaire* » et ils ne doivent pas se réunir dans les locaux du Sénat ;

- les parlementaires doivent respecter **le principe d'indépendance** vis-à-vis des intérêts privés portés par le club. Ils doivent aussi être informés des modalités de financement de ce dernier, pour connaître l'origine des fonds.

2. Le parrainage de colloques

Un sénateur peut parrainer un colloque organisé par un représentant d'intérêts, en réservant par exemple une salle au Sénat.

Le *lobbyiste* doit s'abstenir :

- de se prévaloir du soutien de l'institution sénatoriale ;
- d'utiliser le logo du Sénat, sauf autorisation expresse de la Direction de la communication ;
- d'effectuer toute démarche publicitaire ou commerciale lors du colloque ;
- et de verser une participation financière à l'un des intervenants (sous réserve des éventuels défraiements de ses coûts de transport).

3. Les cadeaux et les invitations à des déplacements de travail

Un représentant d'intérêts a l'interdiction d'offrir un cadeau d'une valeur de plus de 150 euros aux membres de l'institution sénatoriale.

Ces derniers sont toutefois libres d'accepter, ou non, les cadeaux qui leur sont proposés. Le Comité a recommandé de supprimer cette ambiguïté, ce qui nécessiterait de modifier le Règlement du Sénat (*cf. supra*).

S'agissant des déplacements de travail, les sénateurs doivent déclarer toutes les invitations d'un organisme tiers, dès lors que leur montant excède 150 euros¹. Ces invitations sont ensuite publiées sur le site Internet du Sénat².

4. Le *lobbying* sur le tabac

Les contacts avec les représentants d'intérêts du tabac nécessitent une attention particulière, conformément à l'article 5.3 de **la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac** du 21 mai 2003³.

Les directives d'application de cet article précisent que, « lorsque les interactions avec l'industrie du tabac sont nécessaires, les parties devraient veiller à ce qu'elles aient lieu dans la transparence. Dans toute la mesure possible, les interactions doivent avoir lieu en public, par exemple dans le cadre d'auditions publiques, d'avis publics ou en divulguant au public la documentation relative à ces interactions ».

Ces précautions sont désormais précisées dans le Guide déontologique du Sénat.

Le Comité a rappelé que les auditions du rapporteur d'une commission ou d'une délégation permettent d'entendre et de confronter tous les points de vue, y compris ceux des associations de lutte contre le tabagisme et des industriels du tabac.

Il revient à chaque instance du Sénat de déterminer les modalités de publicité de ses auditions. Cette transparence passe, en tout état de cause, par la publication de la liste des personnes entendues par le rapporteur⁴. En l'espèce, le Comité a conseillé d'y ajouter la liste des contributions écrites et d'envisager, le cas échéant, la publication de leur contenu.

L'instance peut également organiser des auditions publiques (qui ne constituent qu'une modalité de publicité parmi d'autres) ou publier leur compte rendu sur le site Internet du Sénat.

D'une manière générale, il lui est recommandé de vérifier que les personnes entendues sont bien inscrites sur le répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP.

*

¹ Article 91 quinquies du Règlement du Sénat et chapitre XX bis de l'Instruction générale du Bureau (IGB).

² La liste des invitations à des déplacements est consultable à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/fileadmin/Connaitre_le_Senat/Fiches_techniques/Deontologie/Liste_deplacements_organismes_exterieurs_en_ligne.pdf.

³ Cette convention-cadre a été ratifiée par l'article 1^{er} de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

⁴ En application du chapitre VI de l'Instruction générale du Bureau (IGB).

II. LES ÉLECTIONS SÉNATORIALES DE SEPTEMBRE 2023

Les moyens du Sénat ne doivent pas servir à faire campagne, directement ou indirectement (articles L. 52-8 et L. 52-8-1 du code électoral).

En conséquence, l'avance pour frais de mandat (AFM) ne prend pas en charge « les dépenses qui entrent dans le champ de la législation relative au financement de la vie politique et des campagnes électorales » (arrêté de Bureau du Sénat du 7 décembre 2017).

Cette vigilance, qui n'a pas pour but d'empêcher les parlementaires d'accomplir leur mandat, est d'autant plus grande pendant **la période de financement de la campagne électorale**.

Cette dernière a débuté le 1^{er} mars 2023, pour un scrutin organisé le 24 septembre.

A. LA COMMUNICATION

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹, une action de communication relève de **la communication institutionnelle** (et non de la propagande électorale) lorsqu'elle réunit **quatre critères** cumulatifs :

- elle ne fait pas référence aux élections sénatoriales ni à une éventuelle candidature de la sénatrice ou du sénateur ;
- elle est similaire aux actions précédentes (même périodicité et même mode de diffusion) ;
- elle ne développe pas de thèmes de campagne ;
- et elle se limite à retracer factuellement l'activité du parlementaire, sans promouvoir sa personnalité.

Par prudence, le Comité de déontologie a déconseillé aux sénateurs d'utiliser les moyens du Sénat pour élaborer et diffuser leur bilan de mandat pendant la période électorale.

Il existe en effet un risque de requalification en dépenses électorales, en particulier si le document évoque, même indirectement, un thème de campagne ou s'il promeut la personnalité de l'auteur.

¹ Voir notamment les jurisprudences suivantes du Conseil constitutionnel : 4 mai 2018, Élections législatives dans la 1^{ère} circonscription du Tarn, décision n° 2018-5532 AN ; 8 juin 2018, Élections législatives dans la 3^{ème} circonscription de l'Hérault, décision n° 2018-5533 AN.

LES ACTIONS DE COMMUNICATION : QUELQUES EXEMPLES CONCRETS

Seule la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est compétente pour déterminer si une dépense est électorale ou non. Le Comité se limite à conseiller les sénateurs pour éviter qu'ils utilisent les moyens du Sénat pour les besoins de leur campagne.

Les dépenses suivantes peuvent revêtir **un caractère électoral**. Le Comité a donc conseillé aux sénateurs de les inscrire sur leur compte de campagne, **sans utiliser les moyens du Sénat** :

- le compte-rendu du « *tour des communes* » d'un sénateur, qui met en avant sa proximité avec les élus locaux ;
- un livre blanc sur les outre-mer, distribué aux élus ultramarins. Le Comité a conseillé de reporter la publication de cet ouvrage à l'issue des élections sénatoriales ;
- l'envoi aux grands électeurs d'un rapport d'information sur le financement des collectivités territoriales, ce sujet constituant un thème de campagne.

En revanche, les dépenses suivantes se rattachent à **l'exercice du mandat parlementaire** et **l'utilisation des moyens du Sénat** a donc été admise pour :

- les courriers ou courriels qui retracent factuellement les travaux parlementaires (discussion d'un projet ou d'une proposition de loi, question écrite posée aux membres du Gouvernement, intervention en séance publique, *etc.*) ;
- une conférence de presse sur le dépôt d'une proposition de loi ;
- les réponses apportées aux questions et aux sollicitations individuelles des élus locaux, dès lors qu'elles sont en lien avec l'exercice du mandat ;
- la signature d'un éditorial dans une brochure de l'agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL), pour diffuser les bonnes pratiques en matière d'économies d'énergie ;
- des courriers informant les élus locaux des délibérations de la commission de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dans laquelle les sénateurs siègent au titre de leur mandat parlementaire ;
- des lettres de remerciement envoyées aux grands électeurs¹.

Sur le plan pratique, les sénateurs peuvent mentionner leur qualité de parlementaire sur leurs documents de propagande et utiliser l'en-tête du Sénat. Ces éléments ne constituent pas une manœuvre destinée à tromper les électeurs².

¹ Cette dépense ne peut pas être assimilée à une dépense électorale car elle a été engagée, par définition, après le scrutin.

² Conseil constitutionnel, 13 avril 1967, Élections législatives dans la 4^{ème} circonscription du Loiret, décision n° 67-359 AN ; 6 novembre 2008, Élections sénatoriales dans l'Aube, décision n° 2008-4519 SEN.

L'UTILISATION DES PHOTOGRAPHIES

Le Comité a déconseillé aux sénateurs d'utiliser, pour les besoins de leur campagne, des photographies produites par les services du Sénat. Ces dernières pourraient en effet être assimilées à un avantage indu.

En revanche, les sénateurs peuvent recourir à des photographies prises par un tiers, y compris dans l'enceinte du Sénat¹. Ils peuvent également utiliser des « *captures d'écran* » de leurs prises de parole en commission ou dans l'hémicycle à partir du dispositif de « *vidéo à la demande* » (VAD)².

De même, les sénateurs peuvent mobiliser des photographies de groupe où figurent des représentants de l'État (préfet, recteur, *etc.*), dès lors qu'elles ont été prises dans l'espace public³. Ils ne peuvent toutefois pas se réclamer du soutien des fonctionnaires de l'État, qui sont soumis à un strict devoir de réserve et de neutralité.

S'agissant des moyens de communication, le Comité a rappelé aux sénateurs qu'ils ne pouvaient pas utiliser, pour les besoins de leur campagne :

- leur messagerie électronique du Sénat ;
- leur site Internet ou leur charte graphique financés par l'AFM ou par un groupe politique⁴ ;
- les facilités d'affranchissement du courrier.

LES RÉSEAUX SOCIAUX

Le Guide du candidat et du mandataire de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) confirme que **les candidats peuvent utiliser leurs réseaux sociaux pour leur campagne électorale.**

Ils doivent toutefois prendre plusieurs précautions.

Calendrier des publications

Les publications doivent cesser le vendredi soir précédant les élections⁵. À compter de cette date, il est également conseillé de « bloquer » les discussions et les commentaires des internautes, pour respecter la période de réserve avant le scrutin.

¹ Une photographie prise à l'intérieur du Sénat ne semble pas soulever de difficulté, pour au moins deux raisons : d'une part, l'information selon laquelle un sénateur « sortant » siège au Palais du Luxembourg reste objective et ne risque pas de créer de la confusion chez les électeurs ; d'autre part, tout citoyen pourrait solliciter une visite du Sénat et se faire photographier dans cette institution de la République.

² La « vidéo à la demande » (VAD) du Sénat peut être assimilée à un instrument de publicité des débats parlementaires, à l'instar des comptes rendus écrits publiés au Journal officiel. Elle peut être exploitée par les sénateurs mais également par tout citoyen.

³ Comme le rappelle l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), « est licite la reproduction d'une photographie sans le consentement de la personne, dès lors que celle-ci était volontairement ou fortuitement impliquée dans l'information d'actualité, pourvu que l'image soit en lien direct avec le fait traité et ait été fixée à un moment suffisamment proche de lui dans le temps » (*Exploitation de l'image des personnes, fiche datée d'avril 2015*).

⁴ Dans la même logique, la Direction de la communication a coupé les remontées de publications vers le site Internet du Sénat depuis les réseaux sociaux des parlementaires renouvelables. Entre le 1^{er} mars et le 24 septembre 2023, elles n'apparaissaient donc plus sur le site Internet du Sénat.

⁵ Article L. 49 du code électoral.

Utilisation de X (anciennement Twitter)

Les candidats ont **l'interdiction d'acheter des contenus sponsorisés ou une amélioration du référencement sur Internet**, ces dépenses étant assimilées à une publicité commerciale¹.

La CNCCFP a précisé que **cette interdiction couvrait la certification bleue sur le réseau X** (anciennement *Twitter*). Cet abonnement payant permet en effet d'améliorer la présentation et la visibilité des messages sur la plateforme, ce qui n'est pas autorisé pendant la campagne.

En revanche, les candidats peuvent utiliser la certification grise. Cette dernière est gratuite et porte sur des informations objectives : elle permet d'authentifier le compte, en précisant les fonctions occupées par son détenteur.

Recours à une agence de communication

Des sénateurs avaient fait appel à une agence de communication au cours de leur mandat et financé cette prestation au titre de l'AFM.

Les sénateurs pouvaient-ils continuer d'utiliser leurs réseaux sociaux pendant la campagne électorale ?

La question s'est avérée délicate, en l'absence de jurisprudence de la CNCCFP.

Dans un souci de précaution, le Comité a distingué **deux situations** :

- si l'agence de communication est directement intervenue pour augmenter le nombre d'abonnés (par exemple en « cliquant » pour ajouter de nouvelles personnes), **les sénateurs ne peuvent pas utiliser leurs comptes pour la campagne électorale.**

L'intervention de l'agence leur apporte en effet un avantage comparatif par rapport aux autres candidats, que les sénateurs ne doivent pas utiliser pour diffuser leur propagande ;

- si les prestations de l'agence se sont limitées à remettre en forme les publications, l'utilisation des comptes des sénateurs semble possible pour les besoins de la campagne électorale. Dans ce cas, néanmoins, les sénateurs doivent suspendre l'intervention de l'agence de communication pendant la campagne ou la financer sur leur compte de campagne (non sur les frais de mandat).

Réseaux sociaux des collaborateurs

Comme tout citoyen, les collaborateurs peuvent diffuser des publications à caractère électoral sur leurs réseaux sociaux, y compris pour soutenir leur sénateur-employeur.

Ils doivent toutefois le faire en dehors de leurs heures de travail en distinguant leur métier au Sénat, d'une part, et les débats de la campagne électorale, d'autre part.

¹ Article L. 52-1 du code électoral.

B. L'ACCUEIL AU SÉNAT ET LES VISITES DU PALAIS DU LUXEMBOURG

Les sénateurs peuvent continuer d'organiser des réunions au Sénat, dès lors qu'elles sont liées à l'exercice de leur mandat.

En revanche, les réunions qui présentent un lien avéré avec la campagne électorale ne sont pas admises, qu'elles soient organisées par le sénateur lui-même ou par les collectivités territoriales ou les associations de sa circonscription.

En pratique, ce lien avec la campagne s'apprécie selon trois critères :

- **le sujet de la réunion** : est-ce un thème de campagne pour les élections sénatoriales ?

- **les participants** : font-ils partie du collège électoral ou sont-ils extérieurs au scrutin (personnalités internationales, chercheurs, juristes, *etc.*) ?

- **les précautions mises en œuvre** : l'ordre du jour fait-il référence aux élections sénatoriales ? Le sénateur évoquera-t-il cette réunion dans sa propagande de campagne ?

Dans le même esprit, le Comité a déconseillé aux sénateurs renouvelables d'organiser, pendant la période électorale, des visites du Palais du Luxembourg avec des élus locaux.

Cette mise en garde vaut également pour les visites conduites par les collaborateurs parlementaires, rémunérés sur les moyens du Sénat.

En revanche, les visites de personnes extérieures au collège électoral peuvent être maintenues.

L'ACCUEIL DES JEUNES AU SÉNAT

Les visites des groupes scolaires et des conseils municipaux de jeunes (CMJ) s'inscrivent dans un processus d'apprentissage de la citoyenneté et des institutions de la République.

Elles peuvent donc **se poursuivre pendant la période électorale**.

Lors de ces visites, les mineurs peuvent être accompagnés par leurs parents, leurs professeurs ou des fonctionnaires de la commune, ce qui ne soulève aucune difficulté.

Des précautions supplémentaires doivent être prises lorsque les accompagnateurs sont des élus locaux.

D'une part, ces visites doivent rester ponctuelles et ne doivent pas être utilisées comme un argument de campagne. À titre d'exemple, elles ne doivent pas figurer sur des documents de propagande.

D'autre part, le nombre d'élus locaux doit être limité au strict nécessaire pour l'accompagnement des jeunes (un ou deux élus par visite). Les élus doivent participer à la visite dans le cadre de leurs fonctions institutionnelles, sans faire mention du prochain scrutin ni de l'éventuelle candidature du sénateur.

C. LES RÉCEPTIONS ET LES RÉUNIONS

Pendant la campagne électorale, les sénateurs peuvent continuer de participer à des événements institutionnels dans leur département.

Ils peuvent utiliser les moyens du Sénat pour s'y rendre, dès lors que leurs propos restent institutionnels, qu'ils ne font pas référence aux élections sénatoriales et que l'événement n'est pas mentionné dans les documents de propagande.

Lorsque la réunion vise, au contraire, à convaincre les grands électeurs, les sénateurs ne peuvent pas recourir aux moyens du Sénat : les frais correspondants doivent figurer sur leur compte de campagne.

LA PARTICIPATION À DES ÉVÉNEMENTS PENDANT LA CAMPAGNE ÉLECTORALE : QUELQUES EXEMPLES CONCRETS

Le Comité a considéré que les sénateurs pouvaient **utiliser les moyens du Sénat** pour participer aux événements suivants, qui revêtent **un caractère institutionnel** :

- l'inauguration d'une école ;
- une table ronde à l'occasion de la journée mondiale de l'eau, le sénateur étant convié en raison de activité parlementaire sur le sujet ;
- la visite d'un site de guerre dans le département du sénateur ;
- la remise d'une décoration à un bénévole d'une association humanitaire¹ ;
- les repas entre sénateurs.

De même, l'AFM peut financer le pot de départ d'un sénateur, dont le mandat a pris fin à l'issue des élections sénatoriales.

À l'inverse, les sénateurs ne doivent **pas utiliser les moyens du Sénat** pour les événements suivants, qui risquent de revêtir **un caractère électoral** :

- des déjeuners organisés avec des élus locaux, dans le cadre d'un « *tour des communes* » de la circonscription ;
- une réception organisée en marge d'une session de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), réunissant les grands électeurs des sénateurs représentant les Français établis hors de France ;
- une réunion sur les finances locales, à laquelle sont conviés tous les élus du département ;
- un *meeting* d'un parti politique.

Les commissions, les délégations et les instances temporaires du Sénat peuvent continuer d'organiser des déplacements pendant la période électorale.

Pour éviter tout risque de confusion avec la campagne :

- les rencontres avec les élus locaux doivent se limiter aux auditions et aux entretiens en lien avec le travail parlementaire. Il en est de même pour la conférence de presse ;
- les éventuelles invitations à déjeuner doivent s'inscrire dans la continuité directe de ces échanges. Elles sont adressées par les services du Sénat ou ceux de l'État (comme la préfecture), non par les sénateurs renouvelables ;

¹ La remise d'une décoration à un élu local soulève davantage d'interrogations : cette cérémonie réunissant de nombreux grands électeurs, la CNCCFP risque de la requalifier en dépense électorale, selon les circonstances de l'espèce.

- il est déconseillé de convier les journalistes à des visites de terrain avec les élus locaux, au risque de promouvoir l'ancrage territorial des sénateurs et donc leur personnalité.

D. L'ÉQUIPE DE CAMPAGNE

Un candidat peut recruter un salarié, un stagiaire ou un prestataire extérieur pour les besoins de la campagne, dès lors que sa rémunération n'est pas prise en charge par l'AFM. Rien n'interdit que cette personne soit un élu local, qui figure dans le collège électoral¹.

Les services rendus par **les militants** (comme la distribution de tracts) ne soulèvent aucune difficulté. En revanche, lorsqu'un militant réalise, même à titre gratuit, des prestations plus techniques (comme la réalisation d'une charte graphique), celles-ci doivent figurer sur le compte de campagne, dans la rubrique des concours en nature.

Les collaborateurs parlementaires peuvent intervenir à titre bénévole pour les besoins de la campagne, sur leur temps libre.

En revanche, ils ont l'interdiction d'intervenir pendant leurs heures de travail. Tout comportement contraire serait considéré comme un avantage indu pour le sénateur-candidat.

Si le sénateur souhaite employer ses collaborateurs pour sa campagne, ces derniers doivent prendre des congés. Il est conseillé d'en informer l'AGAS, pour bien distinguer leur travail au Sénat, d'une part, et leur rôle dans la campagne, d'autre part.

¹ Il n'existe aucune incompatibilité en cette matière : seuls les conseillers municipaux de nationalité étrangère ou ceux qui ont été privés de leurs droits civiques et politiques ont l'interdiction de participer aux élections sénatoriales (articles L.O. 286-1 et R. 132 du code électoral).

UN EXEMPLE CONCRET : LES COLLABORATEURS PEUVENT-ILS OCCUPER LES FONCTIONS DE MANDATAIRE FINANCIER ?

Le code électoral prévoit plusieurs incompatibilités concernant le mandataire financier, qui engage les dépenses électorales pour le compte du candidat. À titre d'exemple, les candidats, les suppléants et les colistiers ne peuvent pas être mandataires de leur propre campagne.

En revanche, **les collaborateurs parlementaires ne font l'objet d'aucune interdiction : ils peuvent être mandataires d'une campagne** (y compris pour leur sénateur-employeur).

Le Comité de déontologie a toutefois conseillé au sénateur de prendre **les précautions suivantes** :

- vérifier que le contrat de travail du collaborateur, qui était à mi-temps, précise bien les jours ou demi-journées où il ne travaille pas et où il pourra intervenir dans la campagne ;

- et signer une convention rappelant les obligations du mandataire et l'organisation de ses missions.

En pratique, il n'est pas exclu que la désignation d'un collaborateur comme mandataire financier suscite des questions de la part de la CNCCFP ou des autres candidats, quand bien même toutes les précautions auraient été prises.

Pour éviter toute ambiguïté, le sénateur peut choisir de désigner une autre personne comme mandataire, ce choix relevant de son appréciation personnelle.

Un sénateur qui n'est pas candidat à sa succession peut soutenir la candidature d'un tiers, dès lors qu'il n'utilise pas les moyens du Sénat.

Il peut également présider le comité de soutien et mentionner sa qualité de parlementaire : cette information objective ne risque pas de créer de la confusion chez les électeurs.

*

III. LES FRAIS DE MANDAT

Conformément à l'arrêté de Bureau du 7 décembre 2017, les frais de mandat des sénateurs doivent :

- présenter un lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire ;
- et revêtir un caractère raisonnable.

Tout enrichissement personnel reste proscrit. À titre d'exemple, l'AFM ne peut pas participer à l'achat d'un bien immobilier

Certains frais sont interdits par nature, comme les dépenses électorales et « les amendes, sanctions administratives, pénalités ou redevances dues en raison d'un comportement fautif du sénateur ».

A. LA PERMANENCE PARLEMENTAIRE

1. L'implantation de la permanence

Les sénateurs peuvent implanter leur permanence dans la commune de leur choix, dès lors qu'elle se situe dans leur département d'élection.

De même, la permanence peut être installée dans les locaux d'une commune. Dans cette hypothèse, il est conseillé aux sénateurs de conclure une convention de mise à disposition, pour définir les modalités d'occupation des locaux¹, et de verser une redevance à la commune².

2. Le départ de la permanence

Lorsqu'ils quittent leur permanence, les sénateurs doivent restituer la caution au Sénat, dès lors qu'elle a été financée au titre de l'AFM.

Les meubles peuvent être :

- **donnés à une association caritative**, à l'exception d'un parti ou d'un groupement politique. Pour éviter toute difficulté, les sénateurs ne doivent disposer d'aucun intérêt, même indirect, dans cette association ;

- cédés à un tiers ou repris pour un usage personnel, en restituant leur valeur résiduelle au Sénat.

¹ Cette convention peut être directement conclue par le maire s'il bénéficie d'une délégation du conseil municipal, en application du 5° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Dans le cas contraire, elle doit être approuvée par le conseil municipal puis signée par le maire, en sa qualité de représentant légal de la commune.

² L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoit, en effet, que « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique [...] donne lieu au paiement d'une redevance ».

L'AFM peut prendre en charge **les frais de déménagement** de la permanence.

B. L'HÉBERGEMENT PARISIEN

Les sénateurs peuvent vivre en **colocation** dans leur appartement parisien, le loyer et les charges locatives étant alors proratisés.

LES CHARGES LOCATIVES : RAPPEL DES RÈGLES APPLICABLES

L'AFM peut financer les charges qui relèvent du locataire, mais pas les charges imputables au propriétaire.

Le périmètre des charges locatives est défini par **deux décrets du 26 août 1987¹**, auxquels il convient de se reporter. Il s'applique à l'hébergement parisien mais également à la permanence.

Outre les charges d'eau et d'électricité, le Comité a par exemple admis l'éligibilité à l'AFM :

- du petit mobilier indispensable pour occuper le logement parisien ;
- des frais de recherche d'une fuite d'eau et des menus travaux induits par cette fuite, en complément des sommes versées par l'assurance.

En revanche, l'AFM ne peut pas financer le remplacement d'un chauffe-eau ou d'un mitigeur : ces équipements relèvent du propriétaire.

C. LES FRAIS DE DÉPLACEMENT

1. Le véhicule de fonction

L'AFM peut financer un véhicule de fonction pour les besoins du mandat parlementaire, dès lors que sa valeur demeure raisonnable. Les sénateurs déterminent ses modalités de financement (achat avec ou sans crédit bancaire, location avec ou sans option d'achat, *etc.*).

En revanche, il est interdit de prendre en charge au moyen de l'AFM plusieurs véhicules de manière concomitante, sauf à titre temporaire en cas de panne ou d'accident.

¹ Décret n° 87-712 pris en application de l'article 7 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière et relatif aux réparations locatives ; décret n° 87-713 pris en application de l'article 18 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière et fixant la liste des charges récupérables.

Si les sénateurs souhaitent conserver leur véhicule pour leurs besoins personnels, **la valeur résiduelle** doit être évaluée par un professionnel, en prenant en compte les éléments de contexte (durée d'utilisation, kilométrage, usure, etc.). Pour éviter tout risque d'enrichissement personnel, elle doit être restituée au Sénat, en déduisant l'éventuel apport personnel des sénateurs.

Certains contrats de location prévoient un nombre maximal de kilomètres : en cas de dépassement, le concessionnaire facture des frais supplémentaires. En pratique, ce plafond est parfois difficile à estimer à l'avance, notamment pour les sénateurs élus dans des départements ruraux.

Interrogé par un sénateur, le Comité a confirmé que l'AFM pouvait financer ce surplus de kilomètres, dès lors qu'il correspond à des déplacements en lien avec l'exercice du mandat.

2. Les déplacements de tiers

L'AFM ne finance pas les déplacements de personnes extérieures à l'équipe parlementaire.

Par exception, le Comité a toutefois admis la prise en charge des déplacements :

- de groupes scolaires et de conseils municipaux de jeunes (CMJ) pour visiter le Sénat (voir *supra*) ;
- d'intervenants à un colloque en lien avec le mandat sénatorial¹ ;
- d'experts pour le séminaire d'une équipe parlementaire ;
- et de personnes en situation de handicap, pour participer au *Duo Day*.

D. LA COMMUNICATION

1. Le recours à des professionnels

Un sénateur peut s'attacher les services d'une agence de communication ou d'un *community manager* pour **valoriser son activité parlementaire**.

L'entreprise peut facturer chaque prestation ou proposer un forfait mensuel pour un ensemble de prestations. Dans cette dernière hypothèse, la facture doit préciser la nature de ses missions.

¹ À l'inverse, l'AFM ne prend pas en charge les frais de déplacement des participants à un colloque car leur venue n'est pas strictement nécessaire à la tenue de l'événement.

2. Les outils de communication

Plusieurs outils peuvent être mobilisés pour la communication des sénateurs, dès lors qu'ils présentent un lien avec l'exercice du mandat parlementaire.

LES OUTILS DE COMMUNICATION : QUELQUES EXEMPLES CONCRETS (EN DEHORS DES CAMPAGNES ÉLECTORALES)

- Un bilan de mi-mandat, retraçant l'activité parlementaire ;
- Un abonnement payant et des publications « *sponsorisées* » sur les réseaux sociaux.

En revanche, l'AFM ne finance pas l'abonnement *premium* à *LinkedIn* : sur ce réseau, l'ouverture d'un compte gratuit permet déjà d'entrer en contact avec d'autres utilisateurs, de consulter leur profil et de leur envoyer des messages.

Les abonnements payants proposent des fonctionnalités principalement tournées vers les entreprises (comme la constitution de viviers de candidats pour répondre aux offres d'emploi), qui ne se rattachent pas au mandat parlementaire ;

- La conception d'une bande dessinée sur l'activité d'un sénateur, pour expliquer le fonctionnement des institutions aux jeunes ;

- L'achat de livres écrits par le sénateur, pour les remettre aux personnes rencontrées au Sénat ou lors de visites sur le terrain.

Afin d'éviter tout risque d'enrichissement personnel, le sénateur est invité à renoncer aux droits d'auteur sur ces ouvrages ou à les restituer au Sénat ;

- La commande de sacs en toile (« *tote bags* ») pour faire la promotion d'une cause défendue par le sénateur dans le cadre de son mandat.

E. LES FRAIS DE RÉCEPTION ET DE REPRÉSENTATION

1. Les réceptions

L'AFM peut prendre en charge un repas avec l'association des maires du département : cet événement, qui permet d'échanger avec les élus locaux, se rattache à l'exercice du mandat parlementaire.

2. Le soutien aux associations

L'AFM peut financer un don à une association :

- si ce don reste ponctuel et que son montant demeure raisonnable ;
- si le sénateur a été sollicité en sa qualité de parlementaire, et non comme un particulier ;
- et s'il ne demande aucun avantage fiscal.

En revanche, l'arrêté de Bureau du 7 décembre 2017 interdit les dons aux associations électorales, comme les partis ou groupements politiques.

De même, l'AFM ne peut pas financer un don ou une adhésion à une association d'anciens députés : cette structure ne présente aucun lien, même indirect, avec le mandat sénatorial.

F. LES FRAIS D'EMPLOI ET LES HONORAIRES

1. Les formations

L'AFM prend en charge les formations des sénateurs et de leurs collaborateurs, dès lors que leur objet se rattache à l'exercice du mandat.

Tel est le cas d'une formation sur le droit local du département d'un sénateur ou d'un master en administration publique pour un collaborateur.

Le Comité a également admis l'éligibilité à l'AFM d'une formation en communication pour un collaborateur. Les compétences acquises n'ont toutefois pas vocation à être mobilisées pour la campagne électorale du sénateur-employeur.

2. Le recours à un tiers

Le sénateur qui souhaite recourir à l'expertise d'un tiers extérieur doit respecter **trois conditions** :

- les missions de cette personne extérieure se concentrent sur un domaine d'expertise en particulier, qui demande des compétences spécifiques. Elles présentent un lien avec l'exercice du mandat parlementaire, sans correspondre aux tâches habituelles des collaborateurs parlementaires ;
- ces missions restent ponctuelles ;
- et leur coût demeure raisonnable.

RECOURS À UN TIERS EXTÉRIEUR : QUELQUES EXEMPLES CONCRETS

Lors de la session 2022-2023, le Comité de déontologie a admis le recours à :

- une agence de communication et à un *community manager* (voir *supra*) ;
- un avocat, pour accompagner le sénateur dans l'examen d'un projet de loi portant sur la justice ;
- un expert-comptable, pour la gestion des frais de mandat ;
- un spécialiste des relations internationales, pour un sénateur qui participe aux travaux d'une assemblée interparlementaire.

En revanche, l'AFM ne peut pas financer des primes pour les collaborateurs parlementaires, dont la rémunération relève du seul « *crédit collaborateurs* » en application de l'article 8 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

3. Les frais bancaires

Le Sénat prend en charge les frais bancaires du compte dédié à l'AFM.

Les intérêts débiteurs (« *agios* ») ne sont toutefois pas éligibles : les découverts bancaires relèvent de difficultés de gestion, qui incombent aux seuls sénateurs.

* *

*