



Rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2017-2018

Chapitre XX^{ter} de l'Instruction générale du Bureau :

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

En application de cette disposition, le présent rapport d'activité couvre la période du 1^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018. La publicité de ce rapport est assurée par sa mise en ligne sur le site internet du Sénat.

Septembre 2018

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
I. La composition du Comité de déontologie parlementaire	4
II. L'activité du Comité de déontologie parlementaire.....	5
<i>A. Les avis et conseils rendus en matière déontologique.....</i>	<i>6</i>
1. Les avis rendus par le Comité de déontologie parlementaire	6
2. Les conseils rendus par le Président et le Vice-Président du Comité de déontologie parlementaire.....	11
<i>B. La mise en œuvre des nouvelles compétences du Comité.....</i>	<i>15</i>
1. La réception des attestations relatives à la situation fiscale des sénateurs	15
2. La mise en place d'une procédure de déclaration en matière de « collaborateurs familiaux ».....	16
3. La préparation des opérations de contrôle en matière de frais de mandat	18
 ANNEXE I : Avis du 21 novembre 2017	 19
ANNEXE II : Avis du 3 avril 2018.....	33

INTRODUCTION

L'année parlementaire 2017-2018 a été marquée par une forte activité du Comité de déontologie parlementaire dont la composition a été modifiée à la suite du renouvellement sénatorial de 2017.

L'activité du Comité de déontologie parlementaire, organe chargé de la déontologie parlementaire pour le Sénat, s'intensifie significativement en raison d'un net accroissement des compétences qui lui ont été reconnues par le législateur, notamment à l'occasion de l'adoption, obtenue par un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Cette année parlementaire a été singulièrement marquée par la mise en œuvre des dispositions législatives contenues dans cette loi du 15 septembre 2017 qui a elle-même appelé l'adoption de plusieurs mesures d'application, que ce soit par le Bureau ou par le Sénat lui-même. Dans le respect de ses nouvelles prérogatives, le Comité a pris sa part à l'élaboration de ces nouvelles réglementations comme à la préparation de leur mise en œuvre opérationnelle, notamment s'agissant du régime de prise en charge et de contrôle des frais de mandat des sénateurs.

Le travail du Comité de déontologie parlementaire peut désormais s'appuyer sur son expérience reconnue de près d'une décennie en matière déontologique. Dans ce cadre, le 17 mai 2018, le Sénat a accueilli, sous le haut patronage du Président du Sénat, un colloque réunissant plusieurs déontologues publics, au cours duquel le président du Comité est intervenu pour faire part de l'expérience sénatoriale en ce domaine.

À l'international, le président du Comité a également fait part de son accord de principe pour participer au réseau francophone des organismes responsables en matière d'éthique et de déontologie parlementaire constitué par l'Assemblée parlementaire de la Francophonie lors de la session de juillet 2018 qui s'est tenue à Québec.

I. La composition du Comité de déontologie parlementaire

Le 25 novembre 2009, le Bureau a décidé, sur la proposition du Président du Sénat, de créer un Comité de déontologie parlementaire dont l'existence est consacrée par la loi comme « *l'organe chargé de la déontologie parlementaire* » depuis 2013. Dans le respect de l'autonomie parlementaire, le législateur a néanmoins laissé le soin à chaque assemblée parlementaire de définir la composition et les modalités de désignation de cet organe.

Composé de sénatrices et de sénateurs, le Comité est renouvelé intégralement après chaque renouvellement partiel du Sénat (chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau). Les membres du Comité ont ainsi été désignés en novembre 2017, après toutefois une modification de ses règles de composition.

Après un échange de vues au sein du Bureau le 26 octobre 2017 et une consultation des présidents de groupe, le président du Sénat a en effet proposé de revenir sur la représentation proportionnelle des groupes politiques au sein du Comité, mise en œuvre en 2014 lors du précédent renouvellement du Comité, tout en conservant une représentation pluraliste au sein du Comité.

Lors de sa réunion du 9 novembre 2017, le Bureau du Sénat a décidé que le Comité serait composé désormais d'un sénateur par groupe politique, quelle que soit l'importance numérique du groupe politique. Le nombre de membres du Comité dépendra désormais du nombre de groupes politiques au sein du Sénat. Ces membres sont nommés par le Président du Sénat au regard des propositions qui lui sont formulées par les présidents des groupes politiques.

Le Président du Sénat nomme en outre le Président du Comité parmi les sénateurs du groupe majoritaire. Afin d'assurer un partage des fonctions entre la majorité et l'opposition, le Vice-président est le membre du Comité appartenant au groupe d'opposition le plus important.

D'application immédiate, ces règles ont conduit à la désignation, au cours de la même réunion de Bureau, des membres du Comité et de son président.

Depuis novembre 2017, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat est ainsi composé :

- M. François PILLET (Les Républicains), Président ;
- M. Thierry CARCENAC (Socialiste et républicain), Vice-président ;
- Mme Éliane ASSASSI (Communiste, républicain, citoyen et écologiste) ;
- M. Jérôme BIGNON (Les indépendants – République et Territoires) ;
- M. Olivier CIGIOTTI (Union centriste) ;
- Mme Catherine DI FOLCO (Les Républicains) ;
- Mme Françoise LABORDE (Rassemblement Démocratique et Social Européen) ;
- M. Alain RICHARD (La République En Marche).

Trois sénateurs siégeant au sein du Comité appartenaient déjà à cet organe lors du précédent triennat tandis que cinq d'entre eux l'ont rejoint à l'occasion de ce renouvellement sénatorial. Les membres du Comité ne peuvent exercer plus de deux mandats en son sein.

La résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs, adoptée par le Sénat le 6 juin 2018, a rehaussé ces règles relatives au Comité de déontologie, sans modification de fond, du chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau au nouvel article 91 *sexies* du Règlement du Sénat dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} octobre 2018.

* * * * *

II. L'activité du Comité de déontologie parlementaire

Parmi la diversité des missions du Comité de déontologie parlementaire, ce dernier a poursuivi de manière intensive, au cours de cette année parlementaire, sa fonction de conseil - qui constitue sa mission originelle - à destination des sénateurs eux-mêmes ainsi que des organes du Sénat, à l'instar du Bureau, qui l'ont sollicité.

Le Comité a également rendu plusieurs avis sur les projets de textes soumis à son examen, conformément à la loi, en vue d'assurer la pleine application des dispositifs déontologiques issus de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Toujours dans cet objectif, le Comité a activement participé aux travaux utiles à la mise en œuvre opérationnelle de ces dispositifs, particulièrement en matière de contrôle de la prise en charge des frais de mandat qui lui incombera à compter de 2019.

Au cours de cette année parlementaire, le Comité s'est ainsi réuni à quatre reprises, deux réunions ayant été consacrées exclusivement à la réforme du régime de prise en charge des frais de mandat, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, moins de trois mois et demi après la promulgation de la loi pour la confiance dans la vie politique.

L'activité du Comité s'est ainsi poursuivie alors qu'était en cours de modification de la réglementation sénatoriale relative à sa composition et à ses attributions, ces dernières étant désormais consacrées au sein du Règlement du Sénat.

L'adoption par le Sénat, le 6 juin 2018, d'une résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs, a conduit à la création d'un chapitre XVI *bis* au sein du Règlement du Sénat dédié aux obligations déontologiques des sénateurs. Entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2018, ces règles reprennent, pour l'essentiel, celles contenues aux chapitres XX *bis*, XX *ter* et XX *quinquies* de l'Instruction générale du Bureau qui ont été modifiés ou abrogés en conséquence par le Bureau lors de sa réunion du 26 septembre 2018.

Pour l'exercice de ses missions, le Comité s'est d'ailleurs vu reconnaître sur le plan législatif un pouvoir de communication de documents auprès des parlementaires (article 4 *septies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires).

Lors de sa réunion du 26 septembre 2018, le Bureau du Sénat en a précisé le régime d'application. Le Comité est ainsi habilité à solliciter d'un sénateur la communication de documents nécessaires à ses différentes missions, ce qui correspond à la pratique actuelle. Dans l'hypothèse où un sénateur ne donnerait pas suite à cette demande, le Président ou le Vice-président du Comité pourrait requérir, de manière plus formelle, la communication de ces documents dans un délai qu'il fixerait, après information du Président du Sénat. À défaut de réponse, le Comité pourrait statuer au vu des seuls éléments dont il dispose.

A. Les avis et conseils rendus en matière déontologique

En matière déontologique, le Comité de déontologie parlementaire peut être saisi d'une demande d'avis par le Président du Sénat ou le Bureau du Sénat sur une question générale ou sur la situation personnelle d'un sénateur (chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau). Cette consultation s'impose pour les modifications des textes règlementaires – proposition de résolution et projet d'arrêté de Bureau – relatifs à la déontologie parlementaire (articles 4 *quater* et 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires).

La fonction de conseil est également exercée en propre par le Président ou le Vice-président du Comité de déontologie parlementaire, permettant une réactivité plus forte pour répondre aux interrogations déontologiques qui se posent aux sénatrices et aux sénateurs.

1. Les avis rendus par le Comité de déontologie parlementaire

Lors de l'année parlementaire 2017-2018, le Comité a rendu deux avis sur la saisine du Président du Sénat, comme l'exigeait la loi. Le premier avis, en novembre 2017, concernait l'instauration d'un nouveau régime de prise en charge et de contrôle des frais de mandat, tandis que le second portait, en avril 2018, sur la consécration des principes déontologiques et des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts au sein du Règlement du Sénat.

a) L'avis sur le nouveau régime de prise en charge et de contrôle des frais de mandat

Sur la saisine du Président du Sénat, le Comité de déontologie parlementaire s'est réuni le 21 novembre 2017 afin d'examiner les projets d'arrêtés de Bureau et de Questure visant à instaurer un régime de prise en charge des frais de mandat des sénateurs et les modalités de leur contrôle. Il a émis, sous réserve d'observations et des propositions de rédaction, un avis favorable à ces textes qui ont été adoptés le 7 décembre suivant. Cet avis a été rendu public sur le site internet du Sénat concomitamment aux textes finalement adoptés.

Par cet avis, le Comité a approuvé l'architecture du dispositif proposé : chaque sénateur pourrait bénéficier de la prise en charge directe de ses frais ou au moyen d'avances – elles-mêmes divisées entre une avance générale et des avances spécifiques – versées par principe, au début de chaque mois, par le Sénat.

Il a insisté sur le caractère cumulatif des conditions ouvrant droit à prise en charge : la relation directe des frais engagés avec l'exercice du mandat parlementaire, son rattachement aux catégories de dépenses éligibles, le caractère raisonnable de la dépense décidée et l'absence d'enrichissement personnel résultant de cette prise en charge.

S'agissant des modalités de prise en charge, le Comité a admis :

- le montant des plafonds proposés dans le cadre des prises en charge directe et des avances dans la mesure où, en l'état des informations en sa possession, ils ne lui paraissaient pas disproportionnés ;
- l'application de plafonds d'avances ou crédits particuliers à des catégories distinctes de sénateurs (autorités du Sénat, sénateurs de l'outre-mer et représentant les Français établis hors de France) dès lors que ces règles se fondent sur une différence de situation qui repose sur des critères objectifs.

Le Comité a approuvé le référentiel des frais éligibles sous réserve d'ajustements en proposant :

- d'étendre l'interdiction de prise en charge des amendes pénales aux sanctions administratives dues par le sénateur ;
- d'étendre les frais de garde prévus pour les enfants à toutes les personnes à charge du sénateur (comme une personne handicapée ou en perte d'autonomie) ;
- d'ajouter les frais de déménagement liés à la double résidence du sénateur ;
- de préciser que les frais juridiques et financiers pris en charge devaient se limiter à ceux rattachables à l'exercice du mandat et concernent les frais comptables.

S'il a souscrit aux facilités accordées aux sénateurs pour voyager sur l'ensemble du territoire national, corollaire de leur qualité de représentant de la Nation, le Comité a proposé d'encadrer la prise en charge des frais de transport des conjoints et enfants mineurs des sénateurs car ils ne peuvent pas, par principe, se rattacher à l'exercice du mandat. Il l'a admis, en cas d'éloignement familial prolongé, pour les seuls trajets entre le domicile familial et Paris lorsque le sénateur s'y trouve ou s'y rend.

Le Comité a accepté qu'une catégorie de dépenses, limitée au maximum à 15 % du montant de l'avance générale, puisse être prise en charge au moyen d'une attestation émanant du sénateur lui-même dès lors qu'un justificatif normal ne peut être sollicité compte tenu des circonstances. Il a cependant rappelé qu'il s'agit d'une tolérance qui doit être utilisée avec parcimonie par les sénateurs et souhaité que la possibilité d'abaisser ce montant soit étudiée lors du réexamen de la réglementation dans le cadre de la « clause de revoyure » prévue en 2019.

Le Comité a proposé une clarification des rôles respectifs du Comité de déontologie parlementaire, du Bureau et des Questeurs. En vue de conserver à chaque organe sa compétence et son pouvoir d'appréciation, il a proposé que le Comité contrôle et constate les éventuelles irrégularités, en transmettant la liste des sénateurs et des sommes concernés au Président du Sénat. Il appartiendrait alors, selon leurs propres procédures, au Bureau de statuer respectivement sur le plan disciplinaire, conformément à l'article 99 *ter* du Règlement du Sénat, et aux Questeurs en matière financière pour recouvrer la somme, selon la procédure prévue par le Règlement budgétaire et comptable du Sénat.

Les recommandations du Comité ont été suivies, pour l'essentiel, par le Bureau et le Conseil de Questure qui, lors des réunions du 7 décembre 2018, ont repris à leur compte les propositions formulées. Le Bureau a néanmoins opté pour une procédure renforçant le pouvoir du Comité en rendant automatique la décision de remboursement qui découlerait d'une irrégularité relevée par le Comité lors de ses opérations de contrôle et en introduisant, par souci d'équilibre, la possibilité pour le Président du Sénat de solliciter du Comité un nouvel examen de la situation si les circonstances, notamment des éléments complémentaires, le justifiaient.

b) *L'avis sur les principes déontologiques et la prévention ou résolution des conflits d'intérêts des sénateurs*

Saisi par le Président du Sénat, le Comité de déontologie parlementaire s'est réuni le 3 avril 2018 pour se prononcer sur la proposition de résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs, déposée le 15 mars 2018 par le Président du Sénat. Cette consultation résultait d'une obligation prévue à l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Le Comité a émis, sous réserve de quelques propositions de rédaction et des observations formulées, un avis favorable à ce texte qui reprenait d'ailleurs plusieurs dispositions suggérées en 2014 par le Comité et inscrite depuis au sein de l'Instruction générale du Bureau. Cet avis a été transmis au Président du Sénat qui l'a communiqué au Président de la commission des lois chargé d'établir le rapport de cette proposition de résolution. Il a été porté à la connaissance des membres de la commission des lois par son Président préalablement à l'établissement du texte en commission, puis annexé au rapport de la commission.

Le Comité a approuvé, sans réserve, les principes déontologiques ainsi que les règles de prévention des conflits d'intérêts qui reprennent, pour l'essentiel, le droit existant. Il a appelé à la souplesse pour la possibilité laissée aux sénateurs de déclarer les secteurs ou textes pour lesquels ils souhaitent se déporter considérant qu'il s'agissait d'un gage, dans la mise en œuvre de ce dispositif, pour favoriser l'utilisation de cette faculté et ménager la liberté des sénateurs de déterminer eux-mêmes les limites de leur conflit d'intérêt, comme l'exige au demeurant la jurisprudence constitutionnelle. De même, il a jugé souhaitable le maintien et l'extension de la déclaration orale d'intérêts, comme le prévoyait le texte.

Le Comité a approuvé l'économie générale des dispositions relatives aux obligations déclaratives (déclarations de cadeaux, dons et avantages ainsi que de déplacements adressées, toutes deux, au Bureau), notamment la publicité de l'ensemble de ces déclarations qui est à la fois cohérente et constitue une avancée en termes de transparence.

Il a toutefois suggéré deux tempéraments à ces règles. D'une part, il a plaidé en faveur de la suppression de l'exception à déclaration visant « *les invitations à des manifestations culturelles ou sportives en métropole* » car il a estimé que cette dérogation était « *peu justifiable au regard de la cohérence d'ensemble du dispositif* », faisant ainsi l'objet de critiques.

D'autre part, il a souhaité que soit rappelé, lors des travaux parlementaires, que si cette règle fixe une obligation de déclaration au-dessus d'un seuil, chaque sénateur conserve la faculté de déclarer des invitations en dehors du champ de l'obligation, ce qu'en pratique des sénateurs souhaitent faire par précaution.

Le Comité a souscrit aux principes retenus en matière d'examen des situations de conflit d'intérêts et de l'application des principes déontologiques, d'autant que sont repris des règles qu'il met déjà en œuvre depuis plusieurs années et qui s'avèrent adaptées.

Fort de son expérience, le Comité a suggéré quatre modifications :

- pour lever toute ambiguïté, il a souhaité une harmonisation rédactionnelle du champ de la saisine du Comité selon que le Président ou le Bureau du Sénat ou un sénateur le saisissait d'une situation individuelle : dans les deux cas, il conviendrait que la saisine puisse porter sur une situation susceptible de constituer un conflit d'intérêts mais également sur toute question déontologique propre à la situation d'un sénateur et liée à l'exercice du mandat parlementaire. En pratique, les questions sont connexes, rendant délicat de les dissocier ;
- il a suggéré, s'agissant du régime de publicité des avis et conseils rendus, qu'un conseil déontologique rendu à la demande d'un sénateur puisse être soit intégralement rendu public par ce sénateur, soit par le Comité lui-même à la condition qu'il ne permette pas l'identification des personnes dont la situation particulière est évoquée, qu'elles soient ou non sénateurs ;
- il a proposé d'instituer une incompatibilité entre les fonctions de membre du Comité de déontologie parlementaire et celles de membre du Bureau, sur le modèle de celle existante entre Questeurs et membres de la commission spéciale pour le contrôle des comptes, afin d'assurer un examen le plus objectif et impartial d'une situation qui pourrait aboutir *in fine* à une sanction disciplinaire ;
- il a défendu l'insertion d'un niveau de sanction disciplinaire intermédiaire en matière déontologique en permettant au Bureau de prononcer un « rappel à l'ordre » alors qu'il ne peut actuellement prononcer comme premier niveau de sanction que la censure simple.

Lors de l'examen en commission de la proposition de résolution le 30 mai 2018, l'ensemble des recommandations du Comité ont été reprises sous la forme d'amendements du rapporteur et intégré au texte présenté, à une seule exception. Au terme d'un débat en commission, le rapporteur a retiré l'amendement visant à supprimer l'exception en faveur des manifestations culturelles et sportives qui demeurent hors du champ de l'obligation déclarative.

La proposition de résolution a été adoptée par le Sénat le 6 juin 2018 à l'unanimité des votants.

Conformément à l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a examiné la résolution et, par sa décision du 5 juillet 2018, l'a déclaré conforme à la Constitution. Il a formulé une réserve d'interprétation s'agissant de l'obligation déontologique de laïcité, adoptée au cours des débats en commission, en indiquant qu'elle « *ne saurait avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à la liberté d'opinion et de vote des sénateurs* ».

En outre, il a estimé que « *compte tenu de leur nature* », les autres principes déontologiques ne méconnaissaient pas la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat, principe à valeur constitutionnelle qu'il a dégagé à l'occasion de cette décision.

Afin de tirer les conséquences de ces modifications du Règlement du Sénat, le Bureau du Sénat a actualisé, lors de sa réunion du 26 septembre 2018, l'Instruction générale du Bureau de manière à modifier ou abroger en conséquence ses dispositions. À cette occasion, il a repris, au sein du nouveau chapitre *XX ter* de l'Instruction générale du Bureau, la recommandation formulée par le Comité de permettre à son Président ou son Vice-Président de répondre, par délégation du Comité, à une demande de conseil déontologique adressée par un sénateur.

L'ensemble de ces modifications au sein du Règlement du Sénat et de l'Instruction générale du Bureau entre en vigueur le 1^{er} octobre 2018.

c) Les avis relatifs à la situation personnelle de sénateurs en vue de prévenir un conflit d'intérêts

Dans le cadre de l'examen des déclarations d'intérêts et d'activités le 25 janvier 2018, le Bureau du Sénat a décidé, sur la proposition de la délégation en charge du statut et des conditions d'exercice du mandat de sénateur, de saisir le Comité de déontologie parlementaire de la situation de deux sénateurs en vue de prévenir tout conflit d'intérêts entre l'exercice de leur mandat parlementaire et celui d'une activité extérieure qu'ils avaient déclarés souhaiter conserver.

Saisi par le Président du Sénat, le Comité de déontologie parlementaire s'est réuni le 14 février 2018 afin d'examiner la situation de ces deux sénateurs. Préalablement, le président du Comité avait informé les sénateurs concernés de leur possibilité d'être entendus par le Comité ou de lui adresser des observations écrites. Si un sénateur a fait parvenir des observations, l'autre sénateur a souhaité se rendre devant le Comité afin d'apporter les précisions utiles.

Le Comité a transmis, par l'intermédiaire de son Président, ses deux avis au Bureau du Sénat qui, lors de la réunion du 15 mars 2018, les a repris à son compte sans les rendre publics. Le Président du Sénat a transmis à chaque sénateur l'avis le concernant. Conformément aux recommandations du Comité, approuvées par le Bureau, les sénateurs concernés ont préféré renoncer aux fonctions extérieures en cause afin d'exercer sereinement leur mandat parlementaire.

Le conflit d'intérêts repose sur la possible interférence entre un intérêt privé et l'intérêt public qu'un sénateur doit poursuivre dans l'exercice de son mandat parlementaire (article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires). Le Comité a estimé, dans l'une des situations soumises à son examen, que même si une association concourt à la satisfaction de l'intérêt général en poursuivant des objectifs pour lesquels la puissance publique lui a accordé des prérogatives exorbitantes du droit commun, justifiant en retour un contrôle financier particulier, son aide restait, dans le cas présent, orientée en direction d'autres organismes de droit privé placés sur un secteur concurrentiel, ce qui constitue un intérêt privé guidant l'action de ses dirigeants.

Par ces avis, le Comité a estimé qu'il existait, dans les deux situations qui lui étaient soumises, une situation susceptible de constituer un conflit d'intérêts entre les fonctions dirigeantes exercées au sein d'une association et les fonctions particulières exercées au sein du Sénat. Plus précisément, le Comité a estimé que « *si le fait de siéger au sein de l'organe dirigeant d'une association, personne morale de droit privé, ne crée pas systématiquement pour un sénateur une situation de conflit d'intérêts, il en va différemment lorsqu'un sénateur exerce une fonction particulière dont il a été investi au sein du Sénat* ».

Dans ce cas, le conflit d'intérêts doit s'apprécier en fonction de l'objet social ou de l'activité de l'association et les fonctions qu'exercent le sénateur, notamment celles de président ou de rapporteur, qui peuvent lui donner des prérogatives à l'égard de l'association.

2. Les conseils rendus par le Président et le Vice-Président du Comité de déontologie parlementaire

Au cours de l'année parlementaire, le Président ou le Vice-Président ont répondu à **soixante-dix-huit demandes de conseils**, dont soixante-six portaient sur l'utilisation des frais de mandat, dans le cadre successivement de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM) puis de la nouvelle réglementation relative à ces frais.

a) Les conseils relatifs aux principes déontologiques des sénateurs

Le Président et le Vice-président du Comité ont rendu, au cours de l'année parlementaire 2017-2018, douze conseils relatifs à la mise en œuvre des principes déontologiques applicables aux sénateurs, prévus au chapitre XX *bis* de l'Instruction générale du Bureau et consacrés, à compter du 1^{er} octobre 2018, à l'article 91 *bis* du Règlement du Sénat.

- *La conciliation du mandat sénatorial avec des activités extérieures*

Parmi les huit conseils relatifs aux conditions d'exercice du mandat de sénateur, trois portaient sur la conciliation avec une activité extérieure concomitante et trois sur les cadeaux et invitations susceptibles d'être acceptés par un sénateur.

- S'agissant des activités extérieures au mandat, le Président du Comité a été saisi afin de préciser les règles déontologiques encadrant pour un sénateur l'exercice d'une profession réglementée.

Conformément au principe de probité, un sénateur doit ainsi veiller à ne jamais se prévaloir de son mandat parlementaire pour favoriser son activité professionnelle, *a fortiori* en usant de sa qualité dans une publicité commerciale, ce que proscriit l'article L.O. 150 du code électoral. En outre, le principe d'assiduité doit conduire le sénateur à privilégier, en termes d'agenda et d'organisation pratique, l'exercice de son mandat sur son activité professionnelle.

Enfin, le Président du Comité a recommandé de s'abstenir de participer aux travaux parlementaires, notamment en déclinant les fonctions de rapporteur, lorsque le sujet traité porterait directement sur l'activité de l'un des clients actuels ou récents du sénateur.

Saisi d'une autre demande, le Président du Comité a également invité un sénateur à ne pas associer des collaborateurs de son cabinet professionnel à une activité menée au titre de son mandat dans l'enceinte parlementaire. Même si telle n'était pas l'intention, cette association aurait pu être interprétée comme le souhait du sénateur de favoriser son activité professionnelle auprès du public participant à cet événement.

Enfin, en réponse à une troisième demande, a été rappelée l'absence de limitation à la liberté de création et d'adhésion à toute association dont bénéficie chaque sénateur, en soulignant néanmoins l'exigence résultant du principe de probité de ne pas créer de confusion entre l'exercice du mandat et de celui de fonctions dirigeantes d'une association. Aussi a-t-il invité le sénateur à exclure la domiciliation de cette association au Palais du Luxembourg, ce qui supposerait, en tout état de cause, une autorisation des Questeurs.

- En matière de cadeaux et d'invitations susceptibles d'être acceptées par un sénateur, trois conseils ont été donnés visant à préciser le dispositif sénatorial.

D'une part, le Président du Comité a indiqué que les principes déontologiques s'imposant aux sénateurs n'exigent pas qu'un sénateur décline, en toutes circonstances, les invitations qui lui sont adressées, ni qu'il prenne en charge le coût des repas de travail auxquels il est convié. Il a néanmoins rappelé les obligations déclaratives applicables ainsi que, pour les sénateurs assurant des fonctions de rapporteur, la transparence qu'il doit assurer sur les contacts, même informels, qu'il peut nouer au cours de ses travaux.

D'autre part, un sénateur a été invité à décliner l'invitation qu'il avait reçue de la part d'un organisme extérieur en sa qualité de parlementaire mais en lien avec une activité professionnelle qu'il continue d'exercer. Au vu des conditions de l'invitation, il n'était pas évident de distinguer qui du sénateur ou du professionnel était convié, suscitant ainsi une confusion préjudiciable à l'exercice du mandat parlementaire.

Enfin, le Président du Comité a souligné la liberté de tout sénateur d'honorer de sa présence des événements organisés par des organismes extérieurs mais a invité à la prudence lorsque les organisateurs souhaitent recueillir un parrainage ou établir un « partenariat » avec le sénateur pour l'organisation de cet événement commercial pouvant réunir des représentants d'intérêts. Il a été rappelé, à cette occasion, que l'utilisation du logo du Sénat est soumise à autorisation et ne peut s'envisager que pour des manifestations véritablement co-organisées par une instance du Sénat.

- *Les conditions d'emploi ou de reconversion de collaborateurs parlementaires*

Si les collaborateurs parlementaires ne peuvent pas saisir directement le Comité de leur situation, des sénateurs ont été conduits à solliciter un conseil relatif aux conditions d'emploi de leur collaborateur parlementaire au regard des principes déontologiques applicables aux sénateurs ainsi qu'aux règles déontologiques liant les collaborateurs parlementaires.

Au cours de l'année parlementaire 2017-2018, cinq sénateurs ont sollicité un conseil sur des questions relatives aux conditions d'emploi de collaborateurs parlementaires.

- Deux demandes portaient, de manière identique, sur l'exercice d'une activité professionnelle par un collaborateur parlementaire employé à mi-temps par un sénateur. Le Président du Comité a rappelé l'obligation réglementaire d'information préalable à laquelle sont tenus les collaborateurs parlementaires lorsqu'ils exercent une activité professionnelle complémentaire. Outre la mention de cet emploi sur la déclaration d'intérêts et d'activités du sénateur, cette information permet au sénateur de rappeler à son collaborateur qu'il ne peut user de sa qualité ni recourir aux moyens mis à sa disposition par le sénateur pour l'exercice de ses missions. Afin d'éviter toute confusion entre ses deux activités professionnelles, le collaborateur ne doit jamais se prévaloir d'un soutien ou de la recommandation du sénateur, *a fortiori* au sein de la circonscription d'élection de son employeur. Lorsqu'il assiste le sénateur dans ses missions de législation et de contrôle, il doit également s'abstenir d'intervenir à propos de sujets qui porteraient sur les conditions d'exercice de son autre activité professionnelle.

- Trois autres demandes portaient sur la reconversion de collaborateurs parlementaires ayant un lien familial avec un sénateur, en raison de l'évolution du cadre législatif.

Saisi d'une demande relative à l'activité professionnelle du conjoint d'un sénateur, le Président du Comité a rappelé qu'aucune incompatibilité ou restriction d'activité ne s'imposait à ce conjoint en raison de son lien conjugal (sous réserve des interdictions d'emploi comme collaborateur parlementaire). En revanche, un sénateur ne peut se prévaloir de sa qualité pour favoriser le développement de l'activité professionnelle de son conjoint et à l'inverse, ce conjoint doit s'abstenir de se prévaloir d'une recommandation du sénateur.

Enfin, le Président du Comité a émis les plus fortes réserves sur le recours par un sénateur à des prestations proposées par une société détenue par son conjoint, en soulignant le risque pénal qui pourrait s'y attacher si ce choix ne reposait pas sur des bases objectives.

b) Les conseils relatifs aux frais de mandat des sénateurs

Douze demandes de conseil ont porté sur l'application des principes déontologiques applicables aux sénateurs en matière de dépenses engagées dans cadre de l'exercice de leur mandat. Chaque saisine a donné lieu à une réponse adressée par le Président ou le Vice-président du Comité au sénateur qui l'avait saisi lui apportant les précisions et les éclairages sollicités.

Parmi ces demandes de conseil, ont dominé celles ayant trait au régime de prise en charge des frais de mandat, particulièrement depuis le 1^{er} janvier 2018, date à laquelle sont entrées en vigueur les règles adoptées par le Bureau le 7 décembre 2017.

Ce nouveau régime s'est substitué, à compter du 1^{er} janvier 2018, à l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM). Cette indemnité globale visait à couvrir les frais de mandats des sénateurs, en complément des forfaits parlementaires existants. Elle avait perdu son caractère forfaitaire depuis le 1^{er} octobre 2015 dès lors que les sommes non consommées au terme du mandat donnaient lieu à restitution au Sénat.

Ainsi, onze conseils ont été délivrés du 1^{er} octobre au 31 décembre 2017 s'agissant de l'utilisation de l'IRFM qui a cessé d'être versée en 2018. Puis, du 1^{er} janvier au 30 septembre 2018, les Président et Vice-Président du Comité ont répondu à cinquante-cinq demandes de conseil relatives à l'utilisation des frais de mandat. Le Président et le Vice-président ont ainsi pu s'appuyer sur la « jurisprudence » forgée par leurs prédécesseurs sous l'empire de l'IRFM, qui a été reprise, lorsque la nouvelle réglementation ne s'y opposait pas, en matière d'utilisation des avances pour frais de mandat.

En 2018, le Présidents et le Vice-Président du Comité ont été saisis en matière d'utilisation des frais de mandat trois fois plus souvent qu'au cours des deux années précédentes cumulées. La mise en place de nouvelles règles a ainsi suscité une hausse significative de saisines qui, outre la réponse au sénateur saisissant, ont donné lieu, dans la mesure du possible, à la mise à disposition de conseils ne permettant pas l'identification de l'auteur de la demande ou des tiers cités.

Ces conseils anonymisés ont ainsi pu être adressés, par le secrétariat du Comité ou les services du Sénat, à des sénateurs s'interrogeant sur des questions déjà tranchées par le Président ou le Vice-Président du Comité, permettant une diffusion rapide et simplifiée des positions arrêtées sur des questions se posant traditionnellement aux sénateurs. Ils constituent, à l'expérience, un outil de diffusion de la culture déontologique en permettant de répondre aux questions récurrentes des sénateurs.

Afin d'améliorer encore la bonne connaissance de ces conseils, ces derniers seront intégrés dans le « guide déontologique » qui devrait être distribué aux sénateurs d'ici la fin de l'année 2018.

Le Comité a en effet souhaité prendre sa part à l'effort de pédagogie que nécessitera la mise en œuvre du nouveau corpus déontologique (frais de mandat, représentants d'intérêts, cadeaux et invitations, etc.) en élaborant un guide déontologique synthétisant, sous forme d'un document unique, les obligations déontologiques applicables aux sénateurs et les procédures afférentes, éclairées par les avis et conseils rendus au nom du Comité de déontologie parlementaire, de manière à apporter une aide aux sénateurs appelés à prendre des décisions d'ordre déontologique quasi-quotidiennement.

Ce document aspire à constituer un document de référence comportant des indications pratiques permettant aux sénateurs de disposer rapidement d'éléments leur permettant, au regard de la situation de fait qui se présente à eux, d'adopter un comportement conforme aux règles déontologiques s'appliquant à eux.

B. La mise en œuvre des nouvelles compétences du Comité

Depuis 2017, le Comité de déontologie exerce une nouvelle compétence que le législateur lui a confié en le chargeant de s'assurer du respect des règles relatives aux représentants d'intérêts, en saisissant, le cas échéant, le président de l'assemblée pour qu'il mette en demeure le représentant d'intérêts ayant contrevenu aux règles ou en adressant des observations non publiques à la personne contactée par ce représentant d'intérêts. Au cours de l'année parlementaire 2017-2018, le Comité n'a pas été saisi au titre de cette compétence.

Outre la consultation obligatoire du Comité sur les règles de prévention et de résolution des conflits d'intérêts, la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance de la vie politique a consacré la compétence du Comité, déjà exercée en propre par son Président et son Vice-Président, pour conseiller un sénateur qui s'interrogerait sur les moyens de prévenir ou faire cesser une situation de conflit d'intérêts.

Le champ de compétence du Comité a également été étendu à triple titre. Le législateur a ainsi confié au Comité le soin de :

- recevoir les attestations relatives à la situation fiscale d'un sénateur lors de son entrée en fonction ;
- se prononcer sur l'éventuel manquement aux principes déontologiques s'imposant aux sénateurs en matière d'emploi de collaborateurs parlementaires ayant un lien familial avec un parlementaire ;
- et, surtout, de contrôler que les dépenses des parlementaires prises en charge par l'assemblée correspondent à des frais de mandat.

1. La réception des attestations relatives à la situation fiscale des sénateurs

La loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a instauré au sein de l'article L.O.136-4 du code électoral une procédure conduisant l'administration fiscale, lors de l'entrée en fonction d'un sénateur, à s'assurer qu'au vu des éléments dont elle dispose, il n'existe aucun manquement du sénateur à ses obligations fiscales de déclaration et de paiement des impositions dont il est redevable. Il ne s'agit donc pas d'une procédure de vérification fiscale – à laquelle sont soumis les membres du Gouvernement –, ni d'un quitus fiscal.

Pour sa première application, cette procédure a porté sur l'ensemble des sénateurs siégeant à la date du 2 octobre 2017 et l'administration fiscale disposait, par exception, d'un délai de trois mois pour dresser une attestation sur la situation fiscale du sénateur à cette même date. Par la suite, ce contrôle s'est effectué dans le mois suivant l'entrée en fonction de nouveaux sénateurs.

Fin décembre 2017, les sénateurs se sont ainsi vus notifiés l'attestation fiscale relative à leur situation. Lorsqu'elle portait sur une situation de non-conformité, l'attestation indiquait, avec

précision, les impositions pour lesquelles le sénateur n'était pas à jour de ses obligations ainsi que le montant des sommes dont il était redevable. Il disposait alors d'un mois à compter de la réception de l'attestation pour régulariser sa situation ou la contester. Durant cette période, il pouvait s'adresser à cette fin à un interlocuteur identifié auprès de l'administration fiscale.

Le 19 décembre 2017, le Comité de déontologie a reçu une copie de l'ensemble des attestations remises par la direction générale des finances publiques, comme l'exige la loi organique. Ces informations sont couvertes par le secret fiscal.

Une même attestation, dont une copie a été également adressée au Comité, a été transmise par les services des collectivités ultramarines bénéficiant de l'autonomie fiscale. Il en fut ainsi pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon au titre de laquelle le recueil des obligations déclaratives et le paiement sont partagés entre les services de la collectivité d'outre-mer et ceux de l'État. À Saint-Martin, les services de l'État agissaient pour le compte de la collectivité tandis que les services de l'État dans les îles Wallis et Futuna ont indiqué que cette attestation y était sans objet compte tenu de l'absence de fiscalité directe.

Lors de sa réunion du 15 mars 2017, le Bureau du Sénat a constaté qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la transmission de la situation d'un sénateur au Conseil constitutionnel dès lors qu'aucun manquement ne ressortait des attestations fiscales transmises.

Cette procédure a été renouvelée pour les sénateurs entrés en fonction au cours de l'année 2018 à la suite de la démission ou de l'annulation de l'élection de sénateurs. Ainsi, le 3 septembre 2017, le Comité de déontologie parlementaire a été destinataire de la copie des attestations adressées préalablement aux cinq sénateurs concernés. Ces attestations n'appelaient aucune saisine du Conseil constitutionnel.

En cas de non-conformité attestée, un sénateur encourt, en fonction de la gravité du manquement, l'inéligibilité pour une durée maximale de trois ans et, de ce fait, la démission d'office de son mandat parlementaire, prononcées par le Conseil constitutionnel.

2. *La mise en place d'une procédure de déclaration en matière de « collaborateurs familiaux »*

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a confié au Comité de déontologie parlementaire une nouvelle compétence en matière d'emploi par un sénateur d'un collaborateur parlementaire ayant un lien familial avec un parlementaire.

L'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires fixe désormais deux catégories d'emplois familiaux de collaborateurs parlementaires. Au sein du « premier cercle » (parents, enfants, conjoints, etc.), l'emploi comme collaborateur parlementaire est désormais interdit à tout sénateur, sous peine de sanctions pénales (trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende). Les collaborateurs concernés par cette interdiction et recrutés antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi ont cessé leurs fonctions, au plus tard, le 15 mars 2018.

Si un collaborateur parlementaire du « premier cercle » était employé, la rupture de plein droit du contrat est acquise, sans restitution entre l'employeur et le collaborateur, ce qui exclut notamment que le collaborateur parlementaire soit tenu de rembourser les salaires perçus. En revanche, le sénateur est tenu, sous le contrôle des Questeurs, de rembourser intégralement au Sénat les sommes versées pour l'emploi de ce collaborateur (rémunérations brutes, charges patronales, accessoires de rémunérations, avantages sociaux, etc.)

Lorsqu'un collaborateur parlementaire est employé par un sénateur et qu'il a un lien familial avec un autre sénateur ou un député, il est tenu de déclarer cette situation au Bureau et au Comité de déontologie parlementaire.

La procédure pour ces deux types de déclaration a été fixée par l'arrêté de Bureau n° 2018-117 du 19 avril 2017. Sans préjudice de l'examen de la situation au cours du contrat de travail, il a été prévu une procédure permettant, au besoin, de prévenir le recrutement d'un collaborateur ou de l'assortir de conditions permettant d'écartier tout risque de manquement aux principes déontologiques applicables aux sénateurs.

Ainsi, lorsqu'un sénateur fait part de son souhait de recruter un collaborateur auprès de l'Association de gestion des assistants de sénateurs (AGAS), il doit produire la copie de la déclaration adressée au Comité de déontologie parlementaire. Dans le cadre du délai minimal de cinq jours entre cette annonce et la conclusion du contrat de travail, le président du Comité a le pouvoir de demander à surseoir à la conclusion du contrat s'il lui apparaît nécessaire de réunir le Comité pour se prononcer sur une situation problématique. A défaut de cette demande de sursis, le contrat de travail peut être conclu. Passé ce délai, le Comité conserve le pouvoir de se saisir d'une situation de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement.

Si au cours de l'exécution du contrat de travail, un collaborateur parlementaire entre dans le « second cercle » d'un parlementaire, le sénateur ou le collaborateur dispose d'un délai d'un mois pour effectuer cette déclaration au Bureau et au Comité. Un délai d'un mois a également été accordé aux sénateurs et collaborateurs qui se trouvaient dans cette situation à la date d'entrée en vigueur de cette nouvelle procédure déclarative, soit le 19 avril 2018.

Au cours de l'année parlementaire 2017-2018, le Comité a été destinataire de dix déclarations de la part d'un sénateur et de trois déclarations de la part d'un collaborateur parlementaire en raison d'un lien familial avec un parlementaire.

Parmi ces treize déclarations, une seule a porté sur un recrutement postérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2017 ayant institué ces restrictions d'emploi. Recruté à mi-temps pour exercer ses fonctions en circonscription par un sénateur qui disposait déjà d'un collaborateur parlementaire n'ayant aucun lien familial avec lui, ce collaborateur recruté est rémunéré au montant le moins élevé autorisé. Les circonstances du recrutement ne permettant pas de supposer un manquement aux principes déontologiques applicables aux sénateurs, le président du Comité n'a pas sollicité de surseoir à la conclusion du contrat de travail.

3. *La préparation des opérations de contrôle en matière de frais de mandat*

Dans le cadre fixé par l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, le Bureau du Sénat a fixé, après consultation du Comité de déontologie parlementaire, le régime de prise en charge de ces frais, notamment en fixant les plafonds applicables aux dépenses des sénateurs.

Le régime de prise en charge des frais de mandat des sénateurs a été fixé par l'arrêté de Bureau n° 2017-272 du 7 décembre 2017, précisé par l'arrêté de Questure n° 2017-1202 du 7 décembre 2017. Ces règles ainsi que l'avis du Comité ont été rendus publics sur le site internet du Sénat. Il est prévu une clause de revoyure en 2019, après les premières opérations de contrôle, afin que le Bureau et les Questeurs puissent adapter ce dispositif au vu de l'expérience et des recommandations du Comité de déontologie parlementaire.

Pour prendre en charge leurs frais de mandat, les sénateurs peuvent recourir au paiement direct par le Sénat de prestations clairement identifiées auprès de fournisseurs avec lesquels il contracte directement (frais de transport, affranchissement, taxis parisiens, téléphonie) et dans la limite de plafonds. Sont également versées aux sénateurs une avance générale et des avances spécifiques (hébergement parisien, représentation, équipement informatique) dans la limite également de plafonds.

Ces avances sont versées sur un compte dédié ouvert par chaque sénateur. En fin d'année civile, le solde non consommé des avances est conservé sur ce compte mais déduit du montant des avances versées au titre de l'année suivante. Un sénateur ne peut donc pas percevoir plus que le montant correspondant aux versements d'avances pour une année. Au terme du mandat, le solde des avances est reversé au Sénat.

Il appartiendra à partir de 2019 au Comité de déontologie parlementaire de contrôler que les frais pris en charge l'année précédente correspondent effectivement aux principes généraux de la réglementation sénatoriale, notamment au regard de leur lien avec l'exercice du mandat parlementaire.

Dans cette perspective, le Comité a préparé les opérations de contrôle qui se dérouleront en 2019 pour les frais de mandat acquittés en 2018 au moyen des avances versées aux sénateurs. Lors de sa réunion du 20 février 2018, le Comité de déontologie parlementaire a souhaité être assisté de l'expertise mise en œuvre par un organisme extérieur pour mener les opérations de contrôle de frais de mandat, comme l'y autorise l'arrêté de Bureau du 7 décembre 2017.

À la demande formulée en ce sens aux Questeurs le 22 février 2018, ces derniers ont élaboré un projet de convention, pour lequel le Président et Vice-président du Comité ont marqué leur accord par courrier début avril 2018.

La convention a été conclue entre, d'une part, le Sénat et, d'autre part, le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEP) et la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) le 6 juin 2018. Dans ce cadre, une réunion de travail s'est tenue le 10 juillet 2018 en présence des Président et Vice-Président du Comité afin d'élaborer un référentiel de contrôle qui sera soumis à l'approbation du Comité à l'automne 2018.

AVIS N° CDP/2017- 1

DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SÉNAT



LE COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE,

- Vu l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,
- Vu l'article 20 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique,
- Vu les lettres du 13 novembre, du 16 novembre et du 21 novembre 2017 par lesquelles le Président du Sénat a saisi le Comité de déontologie parlementaire d'une demande d'avis sur les projets d'arrêtés de Bureau et de Questure approuvés par le conseil de Questure,
- Vu les délibérations du Comité de déontologie parlementaire du Sénat en date du 21 novembre 2017,

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

1. En application de l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, dans sa rédaction résultant de l'article 20 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, l'avis du Comité de déontologie parlementaire est recueilli sur les mesures réglementaires que le Bureau du Sénat est appelé à adopter afin de définir le régime de prise en charge des frais de mandat des sénateurs, arrêter la liste des frais éligibles à cette prise en charge et déterminer les modalités de contrôle permettant de s'assurer que les dépenses donnant lieu à une prise en charge correspondent à des frais de mandat.
2. La répartition des dispositions entre l'arrêté de Bureau et son annexe, d'une part, et l'arrêté de Questure, d'autre part, n'appelle pas d'observation de la part du Comité dès lors que l'arrêté de Questure contient les seules mesures d'application de l'arrêté de Bureau qui contiendrait les dispositions essentielles exigées du Bureau par la loi. Toutefois, c'est à la double condition que l'arrêté de Questure soit soumis au même régime de publicité que

l'arrêté de Bureau et qu'il soit modifié, comme ce dernier, après avis du Comité de déontologie parlementaire, que cette délégation du Bureau au conseil de Questure respecte les exigences légales.

I. Sur les principes de la prise en charge des frais de mandat et de son contrôle

3. Au rang des règles générales, l'article 1^{er} du projet d'arrêté de Bureau rappelle les objectifs de la réforme conduite. En affirmant que le bon exercice du mandat par le parlementaire ne doit pas être entravé par des contraintes administratives excessives, il est ainsi fait rappel du principe de proportionnalité entre les objectifs fixés par la loi et la réglementation proposée qui doit guider le Bureau et les Questeurs dans l'édiction de leur réglementation et le Comité de déontologie parlementaire dans l'exercice de son contrôle.

4. Sous réserve de propositions d'aménagement quant au contenu du référentiel des dépenses éligibles, le Comité a pleinement approuvé les règles définies aux articles 2 et 3 du projet d'arrêté de Bureau en rappelant que l'éligibilité d'une dépense résulte de la réunion de quatre conditions : la relation directe des frais engagés avec l'exercice du mandat parlementaire, son rattachement aux catégories des dépenses éligibles, le caractère raisonnable de la dépense décidée et l'absence d'enrichissement personnel résultant de cette prise en charge.

5. Le Comité insiste sur le caractère cumulatif de ces conditions pour qu'une dépense engagée par un sénateur puisse être regardée comme un frais de mandat ouvrant droit à sa prise en charge. Le seul rattachement au référentiel placé en annexe du projet d'arrêté de Bureau constitue donc une condition nécessaire mais non suffisante à la prise en charge par le sénateur au moyen d'une avance. Sans se substituer à l'appréciation personnelle du sénateur, le Comité l'invite à estimer le caractère raisonnable d'une dépense au regard de son utilité pour l'exercice du mandat.

6. En tout état de cause, le Comité souligne, comme le rappelle le préambule de l'annexe au projet d'arrêté de Bureau, que des dispositions législatives font directement obstacle à la prise en charge de certains frais exposés par le sénateur. Il en est ainsi notamment de ceux destinés à soutenir un ou des candidats à une élection en application de l'article L. 52-8-1 du code électoral, ou à financer un parti ou groupement politique en application de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

7. L'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée ouvre la faculté au Bureau d'assurer le défraiement des sénateurs « *sous la forme d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur présentation de justificatifs ou du versement d'une avance* » par le Sénat. Il ressort des travaux parlementaires que, si cette liste des formes de prise en charge est exhaustive, aucun ordre de priorité ou de hiérarchie n'a été instauré entre ces dernières, le Bureau restant libre de choisir chacune d'entre elles pour la part qu'il détermine.

8. Le projet d'arrêté de Bureau prévoit, en son article 4, la répartition des formes de prise en charge entre une prise en charge directe pour les frais prévus aux articles 5 à 7 et une prise en charge, pour les frais prévus aux articles 8 et 9, au moyen d'avances mensuelles qui

donneraient lieu, annuellement, à une régularisation au regard des frais pour lesquels une justification serait apportée par le sénateur. Le Comité a estimé que cette architecture générale du régime de prise en charge des frais de mandat ne contrevenait ni aux exigences légales ni aux principes déontologiques auxquels sont soumis les sénateurs, notamment celui de probité.

9. S'agissant des mécanismes de contrôle des frais pris en charge, le projet d'arrêté de Bureau institue des procédures propres à chaque forme de prise en charge. La loi place cette mission nouvelle sous le contrôle, pour les sénateurs, du Comité de déontologie parlementaire.

10. L'article 13 du projet d'arrêté de Bureau prévoit que les moyens pris en charge directement par le Sénat « *sont réputés justifiés au sens de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958* » et l'article 16 du même texte que « *les biens et services pris en charge directement par le Sénat au titre de la section 1 du chapitre II ne font pas l'objet d'un contrôle au sens du présent chapitre* » mais prévoit, à la demande du Comité de déontologie parlementaire, la transmission par le conseil de Questure des informations qui y sont relatives.

11. Pour le contrôle des frais pris en charge au moyen de l'avance, l'article 17 du projet d'arrêté de Bureau pose le principe d'un contrôle postérieur à l'année sur laquelle porte le contrôle, à charge pour le Comité de déontologie parlementaire de transmettre au Président du Sénat le programme de travail, communiqué ensuite aux Questeurs, avant le 15 mars de l'année suivant celle de l'engagement des dépenses. Sous réserve que ce programme de travail revête un caractère indicatif et prévisionnel, le Comité a approuvé ce principe, jugeant préférable à un contrôle continu au cours de l'année un contrôle *a posteriori*, selon un rythme annuel qui lui a paru raisonnable. Ce choix évite la contrainte excessive qu'induirait l'intervention permanente du Comité de déontologie parlementaire dans les opérations de prise en charge des frais exposés et constitue un gage d'efficacité de son contrôle en lui permettant de disposer en fin d'année d'une vue d'ensemble des opérations à contrôler.

12. Pour ces mêmes frais et pour les besoins du contrôle, l'article 18 du projet d'arrêté de Bureau prévoit l'assistance, à l'initiative du Comité de déontologie parlementaire, d'une « *expertise extérieure mise en œuvre par un organisme tiers* ». Le Comité a également approuvé ce choix qui constitue un gage supplémentaire d'indépendance pour le Comité qui disposerait ainsi de moyens humains supplémentaires placés sous son autorité pour l'exercice de sa mission et une garantie accrue d'impartialité pour les sénateurs étant donné qu'ils auraient ainsi l'assurance que leur situation serait examinée par une équipe de personnes présentant l'expérience et la compétence requises. En outre, l'indépendance fonctionnelle du Comité est assurée par le fait que les personnels appelés à l'assister « *agissent sous les instructions du Comité* ». Le Comité s'est donc borné à suggérer une clarification de la rédaction du dernier alinéa de l'article 18 du projet d'arrêté de Bureau¹.

13. En cas d'irrégularité constatée par le Comité de déontologie parlementaire dans le cadre de ses opérations de contrôle, il appartiendrait au sénateur concerné « *de rembourser au Sénat la somme litigieuse* » sur ses deniers personnels. Cette procédure s'exercerait sans préjudice

¹ Cf. proposition de rédaction en annexe.

ni du prononcé par le Bureau d'une sanction disciplinaire dans le cadre de la procédure prévue à l'article 99 *ter* du Règlement du Sénat en cas de manquement aux principes déontologiques parmi lesquels figure la probité, ni des infractions pénales qui seraient éventuellement constituées et dont l'autorité judiciaire aurait à connaître.

14. L'article 19 du projet d'arrêté du Bureau détermine enfin les décisions que le Comité de déontologie parlementaire serait appelé à prendre et des conditions dans lesquelles une autorité du Sénat pourrait être susceptible de réformer ces décisions. Un sénateur s'étant vu notifier une demande de remboursement pourrait en appeler au Président du Sénat afin de soumettre sa situation au Bureau qui serait appelé à examiner « *les conditions selon lesquelles, dans son cas d'espèce, la présente réglementation a été appliquée par le Comité de déontologie* ». Il apparaît au Comité que la procédure envisagée par l'article 19 pourrait créer les conditions d'une confusion des rôles et d'une remise en cause de l'autorité des décisions du Comité. Cette procédure d'examen par le Bureau lui imposerait, au demeurant, de fixer pour la procédure en son sein les mêmes garanties procédurales que devant le Comité. Enfin, le Comité estime que son rôle ne doit pas s'étendre jusqu'au prononcé de mesures à l'égard d'un sénateur, cette compétence appartenant, pour les aspects financiers, aux Questeurs et, sur le plan disciplinaire, au Bureau conformément au chapitre XVII du Règlement du Sénat.

15. C'est pourquoi le Comité propose une rédaction alternative¹ aux articles 19 et 20 du projet d'arrêté de Bureau permettant de mieux distinguer les fonctions de ces trois organes. Au Comité appartiendrait le contrôle de la prise en charge, que lui confie à titre exclusif l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, mais ce contrôle s'arrêterait à la constatation des irrégularités. Le Comité transmettrait au Président du Sénat ces informations, éventuellement assorties de recommandations, en vue de leur communication par le Président aux Questeurs et au Bureau. Il appartiendrait alors à ces deux autorités, selon leurs procédures propres, de décider des suites à donner aux constatations du Comité en matière financière et disciplinaire. Dans ce cadre, les Questeurs comme le Bureau du Sénat pourraient porter leur propre appréciation sur la situation constatée par le Comité, à charge pour eux d'informer le Comité des suites données à la transmission.

16. L'article 28 du projet d'arrêté de Bureau et l'article 22 du projet d'arrêté de Questure instituent une « clause de revoyure » invitant au réexamen de la réglementation prévue par ces textes d'ici le 30 septembre 2019, permettant ainsi au Bureau et au conseil de Questure d'adopter les modifications qui se seraient avérées utiles à l'usage avant le prochain renouvellement du Sénat. Le Comité approuve cette disposition et le choix de cette date, considérant que les enseignements qu'il pourra lui-même tirer en 2019 des contrôles exercés sur les frais exposés en 2018 pourront contribuer à la réflexion du Bureau grâce au rapport qu'il est tenu de lui transmettre après l'achèvement de ses opérations de contrôle.

¹ Cf. *proposition de rédaction en annexe*.

II. Sur les modalités de prise en charge des frais de mandat

a. Sur les modalités de prise en charge directe

17. S'agissant des frais de transport routier, l'article 4 du projet d'arrêté de Questure fixe des plafonds distincts pour la prise en charge des frais de service de transports individuels ou collectifs franciliens. Ce plafond est majoré pour les sénateurs investis de fonctions particulières qui sont énumérées et minoré si le sénateur concerné dispose par ailleurs d'un véhicule qui lui est mis à disposition avec un conducteur d'automobile du Sénat.

18. Le Comité estime que le principe d'égalité entre sénateurs ne fait pas obstacle à ce que des plafonds de prise en charge de frais exposés par les sénateurs puissent varier en fonction d'une différence de situation qui repose sur des critères objectifs. Il en est ainsi, compte tenu des sujétions propres auxquels ils sont soumis, des sénateurs investis de fonctions particulières. En outre, le Comité juge préférable que la réglementation fixe un plafond après avoir pris en compte les autres modalités de prise en charge consenties à un sénateur pour une même catégorie de frais, de manière à le déterminer au plus juste des besoins de l'exercice du mandat : cette considération l'a conduit à approuver la modulation de la prise en charge de ces frais de transports en fonction de l'octroi ou non d'un véhicule avec conducteur automobile.

19. S'agissant des frais de transport prévus aux articles 5 à 8 du projet d'arrêté de Questure, leur prise en charge directe vaut pour les trajets entre Paris et la circonscription d'élection du sénateur ainsi que pour les trajets effectués en métropole. Ainsi que le rappelle de manière constante le Conseil constitutionnel, les sénateurs comme les députés représentent au Parlement la Nation tout entière et non la population de leur circonscription d'élection. Comme la prise en charge des frais liés aux missions effectuées par les sénateurs au titre des organes du Sénat, cette facilité de transport participe donc pleinement aux yeux du Comité à l'exercice du mandat parlementaire. Le Comité relève néanmoins que si cette prise en charge est ouverte dans son principe à tout sénateur, ce dernier doit pouvoir établir que chaque utilisation de cette facilité présente un lien direct avec l'exercice de son mandat. Il recommande qu'au début du premier alinéa de l'article 8 du projet d'arrêté de Questure, soit mentionné expressément que cette prise en charge s'effectue « *[sans préjudice des articles précédents et] pour les besoins de l'exercice du mandat* ».

20. Le montant maximal de la prise en charge directe des frais de transport entre la circonscription d'élection et Paris, exprimées en nombre de passages aériens, varie selon que le sénateur est élu en métropole, dans une circonscription située outre-mer ou pour la représentation des Français établis hors de France. Pour le Comité, l'éloignement géographique justifie cette différence de traitement au regard du principe d'égalité. De même, la configuration géographique singulière des collectivités ultramarines du Pacifique sud (Nouvelle-Calédonie, île Wallis et Futuna et Polynésie française) justifie l'ouverture d'un droit supplémentaire à prise en charge pour le transport aérien.

21. Les articles 5 à 8 du projet d'arrêté de Questure étendent, pour partie, le bénéfice de la prise en charge des frais de transport aux conjoints des sénateurs ainsi que, pour les sénateurs

élus dans une circonscription située outre-mer ou représentant les Français établis hors de France, à leurs enfants mineurs.

Le Comité estime qu'il n'est pas possible, par principe, de rattacher directement les frais liés au déplacement du conjoint ou d'un enfant mineur à l'exercice du mandat parlementaire dont est seul investi le sénateur. Cet avantage peut néanmoins se justifier, dans des circonstances particulières, comme une mesure de compensation en raison de l'éloignement prolongé du sénateur de son foyer. Cette prise en charge ne lui est donc apparue envisageable que si le conjoint et, éventuellement, un enfant mineur accompagne ou rejoint le sénateur qui, pour les besoins de son mandat, se rendrait ou serait déjà présent à Paris et si elle est limitée aux trajets entre le domicile familial et Paris. Sous réserve que cette double exigence soit mentionnée aux articles 5, 6 et 7 du projet d'arrêté de Questure, le Comité admet le maintien des dispositions correspondantes à cette prise en charge et recommande de supprimer le deuxième alinéa de l'article 8 du projet d'arrêté de Questure.

22. Sous le bénéfice des observations précédentes, le montant des plafonds proposés dans le cadre des prises en charge directe des frais de mandat n'appelle pas d'observation de la part du Comité dans la mesure où, en l'état des informations en sa possession, ils ne lui paraissent pas disproportionnés.

b. Sur les modalités de prise en charge au moyen de l'avance

23. Les articles 10 à 13 du projet d'arrêté de Questure règlementent l'avance générale et les avances spécifiques qui sont versées aux sénateurs, par principe, au début de chaque mois et, pour celle spécifique aux dépenses d'équipement informatique et de formation informatique et bureautique, au début de chaque année civile et à l'occasion de chaque renouvellement partiel du Sénat.

S'agissant du montant de l'avance spécifique à la prise en charge des dépenses d'hébergement à Paris, son bénéfice est conditionné au fait pour le sénateur de ne pas être élu à Paris et de ne pas disposer d'un logement de fonction ou d'un bureau-chambre au Sénat. Le Comité a approuvé cette restriction qui assure l'équité de traitement des sénateurs en prenant en compte leur différence de situation et les autres modalités de prise en charge qui leur sont consenties pour la même catégorie de frais.

24. Une avance spécifique est ouverte aux seuls sénateurs exerçant des fonctions particulières pour leurs frais de réception et de représentation. Le Comité estime que le principe d'égalité entre sénateurs ne fait pas obstacle à ce qu'une avance spécifique puisse être réservée à des sénateurs connaissant une différence de situation qui repose sur des critères objectifs. Il est ainsi justifié, compte tenu des obligations de représentation liées aux fonctions particulières que les sénateurs désignés à ces fonctions bénéficient d'une avance spécifique.

25. Il est institué en faveur des sénateurs élus dans une circonscription située outre-mer et des sénateurs représentant les Français établis hors de France un rehaussement du montant de l'avance générale qui représente respectivement environ 6 % et 38 % du montant accordé à chaque sénateur. Ce traitement spécifique est justifié par une différence de situation liée aux

surcoûts découlant de l'exercice du mandat parlementaire au sein des circonscriptions concernées, notamment en raison du coût de diverses prestations pour lesquelles les modalités de prise en charge directe peuvent apparaître insuffisantes et appellent une prise en charge complémentaire sous forme d'un rehaussement de l'avance générale. En tout état de cause, ce rehaussement n'exonère pas les sénateurs concernés du respect des règles générales d'éligibilité des frais payés au moyen de cette avance, notamment la relation directe avec l'exercice du mandat et le caractère raisonnable de la dépense.

26. Le montant des avances en vue de la prise en charge des frais de mandat des sénateurs, notamment celui de l'enveloppe générale, n'appelle pas d'observation de la part du Comité dès lors qu'en l'état des informations en sa possession, ce montant ne lui paraît pas disproportionné.

27. Les avances attribuées à chaque sénateur doivent, en application de l'article 11 du projet d'arrêté de Bureau, être versées sur un compte dédié. Cette exigence, qui reprend celle actuellement en vigueur au chapitre XX *sexies* de l'Instruction générale du Bureau pour la perception de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM), est approuvée par le Comité dans la mesure où les avances consenties ne s'incorporent pas au patrimoine du sénateur et doivent demeurer distinctes du périmètre de la déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article L.O. 135-1 du code électoral.

c. Sur le référentiel des dépenses engagées au moyen de l'avance

28. L'annexe au projet d'arrêté de Bureau regroupe en dix catégories les dépenses susceptibles d'être éligibles à une prise en charge au moyen de l'avance si elles respectent les règles générales, notamment la relation directe avec l'exercice du mandat. Le Comité rappelle la nécessité de passer au crible des conditions générales toute dépense dont il est envisagé la prise en charge au moyen d'une avance, quand bien même elle se rattacherait, par principe, à l'une des catégories du référentiel.

Parmi les dépenses exclues d'une prise en charge figurent les « *amendes pénales dues par le sénateur* ». Par souci d'exhaustivité, le Comité recommande d'étendre cette interdiction aux sanctions administratives et aux pénalités ou redevances dues en raison d'un comportement fautif du sénateur, à l'instar, à partir du 1^{er} janvier 2018, du forfait de post-stationnement.

29. Le Comité a pris acte des catégories proposées. Les catégories 1, 3, 4, 5 et 6 reprennent en les développant les catégories actuellement prévues à l'annexe au chapitre XX *sexies* de l'Instruction générale du Bureau, soit : les frais liés à la permanence dans la circonscription ; les frais spécifiques liés à l'hébergement parisien ; les frais de déplacement du sénateur et de ses collaborateurs ; les frais de documentation et de communication ; les frais de réception et de représentation. Il propose uniquement de compléter, au sein de la catégorie 4, la rubrique relative aux frais de carburant par ceux relatifs à la recharge électrique d'un véhicule.

Le Comité constate que la création des catégories 7 et 10 relatives respectivement aux frais de formation et d'emploi du sénateur et de ses collaborateurs et aux moyens informatiques et

bureautiques intègre des dépenses actuellement prises en charge au moyen d'un forfait parlementaire et qui sont justifiées par l'exercice du mandat parlementaire.

30. Le Comité approuve l'introduction de deux nouvelles catégories de frais qu'un sénateur est appelé à exposer en raison des sujétions particulières qui s'imposent à lui.

Il en est ainsi de la catégorie 2 relative aux frais résultant des déplacements effectués dans l'exercice du mandat, de l'obligation de double résidence et de présence en séance. Le Comité l'approuve, sous réserve des trois modifications suivantes et non sans avoir rappelé que ces frais doivent revêtir un caractère raisonnable. Il recommande :

- d'en modifier l'intitulé afin de substituer à la mention de la « *présence en séance* » celle de la « *présence aux travaux du Sénat* » dès lors que les obligations de présence prévues à l'article 23 *bis* du Règlement du Sénat excèdent la séance publique ;
- d'étendre les frais de garde aux « *personnes à la charge du sénateur* » et non aux seuls « *enfants* », ce qui permettrait de mieux prendre en considération la diversité des situations rencontrées par un sénateur comme la garde d'une personne majeure handicapée ou en perte d'autonomie ;
- de compléter cette catégorie par une rubrique relative aux frais de déménagement susceptibles de découler de la double résidence.

S'agissant de la catégorie 8 relative aux frais bancaires et juridiques et aux honoraires juridiques et financiers, le Comité recommande que l'ensemble des rubriques qui la compose soit précédé d'une indication rappelant que ces frais doivent être liés à l'exercice du mandat. Il suggère également de compléter l'intitulé par la mention des frais « *comptables* ».

31. Le Comité relève qu'il n'est pas proposé de reconduire la catégorie relative à la participation aux dépenses de fonctionnement d'un groupe parlementaire figurant actuellement au sein de l'annexe au chapitre XX *sexies* de l'Instruction générale du Bureau. L'article 16 du projet de Questure se borne à autoriser le précompte, dans la limite de 30 % du montant de l'avance générale, au titre de la cotisation à un groupe politique. Il souscrit à la précision selon laquelle les montants prélevés, avec l'accord du sénateur et pour un montant décidé par lui, doivent être réservés aux dépenses nécessaires à l'activité du groupe politique et à la rémunération de ses collaborateurs. La certification et la publication annuelles des comptes des groupes politiques prévues par l'arrêté de Bureau du 9 juillet 2014 auquel il est fait référence est un moyen de s'assurer du bon usage de ces fonds.

32. Le Comité approuve la mention générale, en préambule du référentiel, selon laquelle ne peuvent pas être imputées en qualité de frais de mandat « *les dépenses relatives à l'achat d'un bien immobilier, ou d'un loyer versé au titre d'un bien immobilier dont le sénateur est propriétaire* ». Dans un souci d'équité, cette interdiction doit être interprétée comme s'étendant aux biens dont le sénateur est directement ou indirectement propriétaire, notamment à travers une société qui serait propriétaire du bien.

33. Le Comité constate que les différentes positions prises par le Président et le Vice-président du Comité en réponse à des demandes de conseil de sénateurs ont été reprises avec profit au sein de ce référentiel. Il approuve notamment l'interdiction faite aux sénateurs de bénéficier d'un avantage fiscal lié à une dépense qui a fait l'objet d'une prise en charge au titre des frais de mandat, une situation contraire impliquant un enrichissement personnel du sénateur.

III. Sur la justification et le contrôle de la prise en charge des frais de mandat

a. Sur les justificatifs requis

34. Les justificatifs de chaque dépense doivent être déposés de manière dématérialisée au moyen d'une application informatique mise à la disposition de chaque sénateur, comme le prévoit l'article 14 du projet d'arrêté de Bureau. Le justificatif est accompagné de la déclaration de la date de la réalisation de la dépense, de sa nature en fonction des dix catégories recensées au sein du référentiel et son montant. Les justificatifs, accompagnés de leur déclaration, pourront être déposés au titre d'une année d'exercice jusqu'au 15 janvier de l'année suivant cet exercice. Le Comité a estimé que ces modalités techniques de mise en œuvre de l'obligation de justification des dépenses en facilitaient la gestion par les sénateurs et assuraient des garanties suffisantes de contrôle pour le Comité de déontologie parlementaire.

35. L'article 13 du projet d'arrêté de Questure détermine les justificatifs admissibles et conserve au justificatif établi par le sénateur lui-même un caractère dérogatoire en limitant son recours à un montant de dépenses qui ne peut excéder 15 % du montant maximal de l'avance générale. La possibilité de recourir à ce type de justificatif doit résulter uniquement de l'impossibilité de solliciter, compte tenu des circonstances, un justificatif traditionnel. Le Comité rappelle que cette modalité dérogatoire de justifier d'une dépense n'exonère pas le sénateur des règles de fond relatives à l'éligibilité de la dépense en raison notamment de sa relation directe avec l'exercice du mandat. De surcroît, afin de conserver à cette modalité de justificatif de la dépense son caractère dérogatoire, le Comité ne peut qu'encourager les sénateurs à n'y recourir qu'en dernier recours et de manière parcimonieuse. Enfin, le Comité indique qu'il s'agira là d'un point de vigilance pour son premier contrôle et estime qu'au vu de la pratique constatée, la diminution du pourcentage des frais pour lesquels un justificatif traditionnel n'est pas produit pourra être envisagée à l'occasion du réexamen de la réglementation dans le cadre de la « clause de revoyure » prévue en 2019.

b. Sur la procédure de contrôle

36. Le contrôle des frais de mandat exposés par les sénateurs incombe au Comité de déontologie parlementaire. Pour les frais payés au moyen des avances, son contrôle, comme le rappelle l'article 17 du projet d'arrêté de Bureau, « *porte simultanément sur la pertinence du justificatif de la dépense et sur le respect par le sénateur des principes mentionnés aux articles 2 et 3* » qui correspondent aux règles générales de prise en charge.

37. Ce contrôle pourrait revêtir plusieurs modalités, éventuellement cumulables, en application de l'article 17 du projet d'arrêté de Bureau : la vérification approfondie de la situation d'un « *nombre représentatif* » de sénateurs, de justificatifs ou de catégories spécifiques de dépenses. Il serait autorisé à « *recourir à l'examen d'échantillons pertinents* ». Le Comité approuve cet éventail de possibilité de contrôle permettant au Comité de définir, en lien éventuellement avec l'organisme tiers chargé de lui apporter une expertise extérieure, son programme de contrôle selon les modalités qui s'avèreraient les plus pertinentes.

38. Le Comité de déontologie parlementaire aurait accès aux informations nécessaires à l'exercice de son contrôle, à savoir : les justificatifs enregistrés par les sénateurs pour justifier l'utilisation de leurs avances ; les relevés du compte dédié au versement de ces avances ; le décompte des remboursements aux sénateurs des dépenses de transport, sous forme d'un récapitulatif annuel ; les dépenses remboursées aux sénateurs au titre des travaux de certains organes du Sénat, sous forme d'un récapitulatif annuel.

39. Ces dispositions règlementaires mettent en œuvre le pouvoir de communication que le Comité tient pour l'exercice de sa mission de l'article 4 *septies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée et pourront, à l'initiative du Bureau, être complétées si l'expérience en faisait ressortir la nécessité. Elles mettent en mesure le Comité de s'assurer qu'une même dépense ne fait pas l'objet d'une double prise en charge, ce qui conduirait à un enrichissement personnel du sénateur. Le Comité attire la vigilance des sénateurs sur l'importance de ne pas imputer sur l'une des avances des frais déjà remboursés ou pris en charge directement au titre des travaux des commissions, délégations, offices et groupes interparlementaires d'amitié, auquel il conviendrait, dans un souci d'exhaustivité, d'ajouter les commissions d'enquête et les missions d'information qui peuvent n'être rattachées à aucune commission en application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat.

40. L'article 15 du projet d'arrêté de Bureau réserve l'accès aux justificatifs déposés par le sénateur au Comité de déontologie parlementaire. Le Comité approuve les limitations ainsi apportées à l'accès aux informations relatives à la situation des sénateurs qui concourent à la protection de leur vie privée et leur garantissent le libre exercice de leur mandat parlementaire sans craindre un contrôle administratif des choix que révéleraient les frais dont ils sollicitent la prise en charge. La confidentialité des travaux du Comité de déontologie parlementaire est garantie par l'obligation de secret professionnel qu'impose logiquement l'article 18 du projet d'arrêté de Bureau aux personnels qui assistent le Comité.

41. Si le Comité souhaite recourir à un organisme tiers chargé de lui apporter son expertise extérieure, la convention qui lierait cet organisme avec le Sénat ainsi que le règlement intérieur du Comité de déontologie parlementaire seront appelés à préciser le rôle respectif de cet organisme et du Comité sous l'autorité duquel agira l'organisme tiers. La convention est donc appelée à définir des éléments déterminants du contrôle. C'est pourquoi le Comité souhaite être associé au choix de l'organisme tiers et à l'élaboration de cette convention.

42. L'article 19 du projet d'arrêté du Bureau assure au sénateur concerné la possibilité de faire valoir ses explications écrites ou orales auprès du Comité lorsque sa situation révélerait un incident. Dans son principe, le Comité a pleinement souscrit à cette garantie d'un échange contradictoire avec le sénateur avant toute décision. Il a néanmoins suggéré, au sein d'un nouvel article 20 *bis*, une rédaction¹ reprenant les garanties procédurales fixées au chapitre XX *quinquies* de l'Instruction générale du Bureau lorsque le Comité est appelé à connaître de la situation personnelle d'un sénateur et a souhaité étendre ces garanties au cas où le Comité serait saisi par le Président du Sénat en application de l'article 20 du projet d'arrêté de Bureau.

IV. Sur la publicité de la réglementation

43. Le dernier alinéa de l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 impose la publication de la réglementation prise pour définir le régime de prise en charge des frais de mandat et le contrôle de sa mise en œuvre en renvoyant le soin au Bureau d'en définir les modalités. L'article 29 du projet d'arrêté de Bureau prévoit sa publication sur le site internet du Sénat, ce qui pour le Comité satisfait pleinement à l'exigence légale et à l'information légitime des citoyens. Par parallélisme, l'article 23 du projet d'arrêté de Questure prévoit sa publication selon la même modalité, solution à laquelle le Comité a également souscrit de manière à assurer une information complète sur le régime de prise en charge des frais de mandat des sénateurs.

*

* *

44. Sous réserve des observations et des propositions de rédaction formulées, le Comité a émis un avis favorable à l'adoption des deux projets d'arrêté de Bureau et de Questure soumis à sa délibération.

¹ Cf. proposition de rédaction en annexe.

Annexe

Proposition de rédaction des articles 18 à 20 bis du projet d'arrêté de Bureau

Article 18 – Le Comité de déontologie parlementaire peut se faire assister, dans le cadre de sa mission de contrôle, par une expertise extérieure mise en œuvre par un organisme tiers.

Une convention conclue entre le Sénat et l'organisme tiers détermine les modalités de l'assistance ainsi apportée, complétée par le règlement intérieur du Comité de déontologie parlementaire. Le personnel de l'organisme tiers agit sous les instructions de ce Comité, le cas échéant déterminées par une lettre de mission.

Le personnel du Sénat chargé d'assister le Comité de déontologie parlementaire est placé sous l'autorité du Comité.

Le personnel de l'organisme tiers et le personnel du Sénat chargés d'assister le Comité sont soumis au secret professionnel.

Article 19 – À l'issue des opérations de contrôle, le Comité de déontologie parlementaire établit la liste des Sénateurs dont l'examen de la situation a révélé une irrégularité ainsi que les frais imputés à tort. Cette liste est adressée au Président du Sénat qui la communique aux Questeurs.

Les Questeurs notifient, le cas échéant, au Sénateur intéressé son obligation de rembourser au Sénat la somme correspondant aux frais qu'ils estiment imputés à tort. Copie de cette notification est adressée au Trésorier du Sénat, qui procède au recouvrement dans les conditions prévues par l'article 41 et suivants du Règlement budgétaire et comptable.

Le Président du Sénat saisit, le cas échéant, le Bureau du Sénat pour l'application de l'article 99 ter du Règlement.

Le Président du Sénat et les Questeurs informent le Comité de déontologie parlementaire des suites données à la liste qu'il leur a transmise.

Une fois les opérations de contrôle achevées, le Comité de déontologie parlementaire transmet au Président du Sénat, aux fins de communication au Bureau, un rapport dans lequel il rend compte des contrôles effectués sans qu'il puisse être fait état de la situation personnelle d'un Sénateur et fait part de ses recommandations.

Article 20 – Sans préjudice des articles précédents, le Président du Sénat, à la demande des Questeurs ou à son initiative, peut saisir le Comité de déontologie d'une demande d'éclaircissement relative à la prise en charge, par un Sénateur, de ses frais de mandat.

Au regard des informations qui lui ont été communiquées par le Comité de déontologie, il décide, le cas échéant, de saisir le Bureau du Sénat pour l'application de l'article 99 ter du Règlement.

Article 20 bis – Lorsqu'il est saisi dans les conditions définies aux articles 19 et 20, le Comité de déontologie parlementaire peut, en cas de nécessité et pour former son opinion, procéder à la revue de la situation du Sénateur intéressé pour les exercices précédents sans que cet examen rétrospectif ne puisse excéder trois exercices.

Lorsque le Comité constate une irrégularité, il en informe le Sénateur intéressé et lui donne la possibilité d'être entendu ou de formuler des observations écrites. Si le Sénateur le demande, il est entendu par le Comité.

Le règlement intérieur du Comité fixe les modalités garantissant une procédure contradictoire avec le Sénateur préalablement à toute décision le concernant.

AVIS N° CDP/2018-3
DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SÉNAT



LE COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE,

- Vu l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ;
- Vu la décision n° 2017-752 DC du Conseil constitutionnel du 8 septembre 2017 ;
- Vu les chapitres XX *bis* et XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau du Sénat ;
- Vu la lettre du 15 mars 2018 par laquelle le Président du Sénat a saisi le Comité de déontologie parlementaire d'une demande d'avis sur la proposition de résolution n° 364 relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs, qu'il a déposée le même jour sur le Bureau du Sénat,
- Vu les délibérations du Comité de déontologie parlementaire du Sénat en date du 3 avril 2018,

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

1. Le Comité de déontologie parlementaire est consulté par le Président du Sénat sur la proposition de résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs déposée, à son initiative, sur le Bureau du Sénat le 15 mars 2018.
2. Ce texte propose, au sein d'un nouveau chapitre du Règlement du Sénat, de déterminer les règles destinées à prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts des parlementaires et à assurer la mise en œuvre de ces règles. Il définit ainsi les mécanismes de nature à prévenir ou faire cesser toute situation de conflit d'intérêts dans laquelle un sénateur serait susceptible de se

trouver. Il précise, à cet effet, les principes déontologiques qui s'imposent aux sénateurs et concourent à la prévention de ces conflits d'intérêts, ainsi que les obligations déclaratives qui assurent la transparence nécessaire au respect de ces principes. Il fixe également les cas de saisine du Comité de déontologie parlementaire en vue d'assurer la prévention ou le traitement des situations de conflit d'intérêts et le respect des principes déontologiques qui y concourent, en modifiant par voie de conséquence les sanctions disciplinaires attachées à la violation de ces principes.

L'examen de ces règles par le Sénat requiert l'avis préalable du Comité de déontologie parlementaire, en application de l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, dans sa rédaction résultant de l'article 3 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

3. Ce même texte fixe également au sein du Règlement du Sénat les modalités de mise en œuvre des règles limitant le cumul des rémunérations publiques ou indemnités des sénateurs, de même que la sanction de leur violation. Il actualise les modalités des retenues financières appliquées à un sénateur en cas d'absences répétées à certains moments clés de l'activité parlementaire du Sénat, afin de tirer les conséquences de la suppression, depuis le 1^{er} janvier 2018, de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM). Il détermine les règles de composition et de vote du Comité de déontologie parlementaire.

L'ensemble de ces règles, pour lesquelles l'avis du Comité de déontologie parlementaire n'est pas légalement requis, n'appelle, en tout état de cause, aucune observation particulière.

I. Sur les principes déontologiques

4. Il est proposé, au sein d'un nouvel article 91-1 du Règlement du Sénat, de consacrer les principes déontologiques s'imposant aux sénateurs dans l'exercice du mandat parlementaire, à savoir l'obligation de faire prévaloir l'intérêt général sur tout intérêt privé, ainsi que les obligations d'indépendance, d'assiduité, de dignité, de probité et d'intégrité. Ces principes déontologiques concourent à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs, leur respect permettant à chaque sénateur d'exercer son mandat de représentant de la Nation hors de l'emprise d'intérêts étrangers à l'intérêt général dont la poursuite reste la finalité de ce mandat.

5. Le texte reprend directement des principes déontologiques prévus depuis 2014, sur la proposition du Comité, au chapitre XX *bis* de l'Instruction générale du Bureau.

II. Sur les règles de prévention des conflits d'intérêts

a. Sur l'obligation de prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts

6. Il est proposé, au sein d'un nouvel article 91-2 du Règlement du Sénat, de fixer le principe selon lequel les sénateurs doivent veiller à prévenir et faire cesser immédiatement toute situation de conflit d'intérêts. Cette situation correspond à l'interférence de l'intérêt public et des intérêts privés du sénateur, selon l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, reprenant ainsi la définition actuellement applicable aux sénateurs en application du chapitre XX *bis* de l'Instruction générale du Bureau du Sénat.

7. Lorsqu'un sénateur estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, il lui incombe de faire connaître au Bureau les travaux du Sénat auxquels il décide de ne pas prendre part, en sollicitant son inscription au registre appelé à recenser ces travaux, qui sera, comme la loi le prévoit, rendu public en données ouvertes. Le fait pour un sénateur de considérer qu'il est placé dans cette situation relève de sa seule appréciation personnelle puisque ces dispositions n'ont « *ni pour objet ni pour effet de contraindre un parlementaire à ne pas participer aux travaux du Parlement* » comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel. Le Comité a approuvé la rédaction à caractère général de la proposition de résolution sur ce point, qui reprend les obligations fixées par le législateur, tels qu'interprétées par le juge constitutionnel. En effet, il a estimé qu'il serait délicat d'énumérer au sein du Règlement du Sénat les cas prévisibles de conflit d'intérêts, dès lors que cette qualification dépend des circonstances de fait résultant du contexte du débat et de la situation particulière du sénateur concerné. Au demeurant, tout sénateur dispose désormais de la possibilité de recueillir un avis déontologique sur sa situation personnelle s'il éprouve un doute sur la nécessité ou non de s'abstenir de prendre part à des travaux du Sénat.

8. Le Comité a en outre approuvé la règle reprenant la bonne pratique actuellement inscrite en annexe du chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau, au terme de laquelle un sénateur doit également s'abstenir de solliciter ou d'accepter des fonctions susceptibles de le placer dans une situation de conflit d'intérêts. Formulée en termes généraux, cette règle contribue à la prévention des conflits d'intérêts, en insistant sur les exigences déontologiques renforcées qui pèsent sur un sénateur appelé à exercer des fonctions particulières au sein du Sénat, à l'instar de celles de rapporteur pour ce qui concerne les travaux législatifs ou de contrôle du Sénat.

b. Sur le registre des déports

9. S'agissant de la mise en œuvre du registre des déports, le Comité invite, au vu de son expérience, à ce que les modalités d'enregistrement sur le registre permettent au sénateur de choisir de la manière la plus souple les travaux au sujet desquels il sollicite son inscription. En effet, selon les cas, un sénateur peut souhaiter se déporter de tout ou partie des travaux sur un texte appelé ponctuellement à l'examen du Sénat ou, de manière plus pérenne, des travaux portant sur un domaine particulier relevant de la compétence du Parlement. Cette faculté de circonscrire avec précision l'objet pour lequel un sénateur sollicite son inscription au registre

permet d'assurer une adéquation entre la mesure de prévention des conflits d'intérêts qu'il juge nécessaire et l'atteinte à ses prérogatives normales de parlementaire, le déport demeurant l'exception au principe de l'exercice normal de son mandat.

c. Sur la déclaration orale d'intérêts

10. La possibilité pour un sénateur de faire mentionner au compte rendu l'intérêt qu'il détient en lien avec les travaux en cours du Sénat serait par ailleurs consacrée au sein d'un nouvel article 91-3 du Règlement du Sénat. Cette faculté est actuellement reconnue en annexe du chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau comme une bonne pratique.

11. Il ne s'agit pas là d'une mesure de nature à mettre fin à une situation de conflit d'intérêts, mais d'une mesure de transparence, particulièrement appropriée à des situations dans lesquelles le sénateur concerné doit concilier des intérêts opposés sans pour autant être placé dans une situation de conflit d'intérêts au sens de la loi. Cette mesure serait par exemple justifiée si un sénateur ressentait la nécessité de faire état de la défense d'un intérêt public local qui ne le placerait pas en situation de conflit d'intérêts mais dont il souhaiterait, par acquis de conscience, informer ses collègues lors d'un débat. Le Comité approuve donc cette disposition, jusque-là réservée aux travaux en commission et désormais étendue à l'ensemble des travaux parlementaires, en rappelant qu'elle n'a pas vocation à s'appliquer, comme le texte le rappelle, en cas de conflit d'intérêts puisque, en ce dernier cas, il appartient au sénateur de décider de ne pas prendre part aux travaux du Sénat.

III. Sur les obligations déclaratives

12. Il est proposé, au sein d'un nouvel article 91-4 du Règlement du Sénat, de prévoir la procédure selon laquelle les sénateurs sont tenus de déclarer au Bureau du Sénat les invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs, ainsi que les cadeaux, dons et avantages en nature reçus dans le cadre de leur mandat parlementaire, sous réserve d'exceptions limitatives permettant d'écarter du champ de l'obligation déclarative les invitations, cadeaux, dons et avantages d'une valeur inférieure à un montant fixé par le Bureau, ou remis dans des circonstances particulières.

13. Le Comité a approuvé ce dispositif qui reprend, sous réserve de précisions bienvenues, les règles actuellement prévues au chapitre XX *bis* de l'Instruction générale du Bureau. Il rappelle que ce dispositif doit se concilier avec la règle plus restrictive, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2017 en application de l'article 10 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, qui interdit à ces derniers de remettre aux sénateurs un présent, don ou avantage dont la valeur excède 150 euros. Si le Bureau fixait le même montant comme seuil à partir duquel serait imposée la déclaration des cadeaux offerts aux sénateurs par des organismes extérieurs, ce qui serait souhaitable pour la clarté des règles déontologiques, l'obligation déclarative ne devrait alors plus concerner que les cadeaux adressés aux sénateurs par des organismes extérieurs autres que des représentants d'intérêts puisque les présents, dons et

avantages procurés par ces derniers aux sénateurs sont par ailleurs proscrits par la réglementation sénatoriale.

14. Le Comité s'est interrogé sur l'exception actuellement prévue et reprise par la proposition de résolution visant à exclure de cette obligation déclarative « *les invitations à des manifestations culturelles ou sportives en métropole* ». Il a estimé que cette dérogation, peu justifiable au regard de la cohérence d'ensemble du dispositif, devrait être supprimée au profit de l'application de la règle générale imposant pour ce type d'invitations leur déclaration dès lors que leur valeur excéderait le montant fixé par le Bureau du Sénat.

15. Si ce dispositif rend obligatoire la déclaration d'invitations, cadeaux, dons et avantages en nature entrant dans les critères qu'il fixe, il ne doit pas faire obstacle, selon le Comité, à l'enregistrement de déclarations relatives à des invitations, cadeaux, dons et avantages en nature qu'un sénateur préférerait déclarer au Bureau du Sénat dans un souci de transparence, alors même qu'ils n'entreraient pas dans le périmètre de l'obligation de déclaration. Le Comité recommande que cette faculté laissée à la discrétion des sénateurs puisse être rappelée à l'occasion des travaux préparatoires à l'adoption de la proposition de résolution.

16. Le Comité approuve pleinement la proposition de rendre public le contenu de ces déclarations qui, sous le régime actuel résultant de l'Instruction générale du Bureau, n'était mis en ligne sur le site internet du Sénat que pour ce qui concerne les seules invitations. Or, la différence, d'ailleurs toute relative, entre les invitations, d'une part, et les cadeaux, dons et avantages, d'autre part, ne paraît pas justifier une distinction dans le régime de publicité donnée à ces informations.

IV. Sur l'examen des situations de conflit d'intérêts et de l'application des principes déontologiques

a. Sur les cas de saisine et les attributions du Comité de déontologie parlementaire

17. Un nouvel article 91-6 du Règlement du Sénat préciserait les cas de saisine du Comité de déontologie parlementaire et les attributions exercées par ce dernier en fonction de l'auteur et des conditions de la saisine. Le Bureau ou le Président du Sénat disposerait ainsi de la faculté de saisir le Comité de questions déontologiques à portée générale, ou de la situation particulière d'un sénateur au vu des déclarations d'intérêts et d'activités, des déclarations de cadeaux ou des déclarations d'invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs reçues par le Bureau. Le Comité répondrait à une saisine sur une question déontologique à caractère général par un avis qui serait, par principe, rendu public sous réserve de la confidentialité des informations nominatives. Parallèlement, conformément à l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, tout sénateur disposerait désormais de la faculté de saisir le Comité d'une question déontologique portant sur sa propre situation, à laquelle il serait répondu sous la forme d'un conseil dont seul l'intéressé pourrait décider de la publicité. Selon

l'exposé des motifs de la proposition de résolution, cette compétence du Comité ne ferait pas obstacle à ce que le Bureau autorise le président et le vice-président du Comité à l'exercer, par délégation, pour les situations ne soulevant aucune difficulté de principe, ce qui paraît souhaitable au Comité pour assurer une réactivité suffisante dans les réponses apportées aux sénateurs.

18. Le Comité a approuvé les principes régissant les modalités de sa saisine, sous réserve de suggestions en vue d'une précision de la rédaction retenue ou de compléments inspirés par la répartition des compétences entre les différents organes du Sénat fixée par le Règlement.

19. D'une part, dans un souci d'harmonisation, le Comité propose que le champ de la saisine ouverte au Bureau ou au Président du Sénat sur la situation personnelle d'un sénateur soit identique à celui ouvert à tout sénateur sur sa propre situation dans la mesure où, dans les deux cas, la saisine porte sur une situation individuelle et non une question générale et que l'avis ou le conseil rendu par le Comité n'a pas vocation à être rendu public. Dès lors, le Bureau ou le Président du Sénat devrait pouvoir saisir le Comité non seulement sur une situation individuelle susceptible de constituer un conflit d'intérêts mais également sur toute question déontologique propre à la situation d'un sénateur et liée à l'exercice du mandat parlementaire.

20. D'autre part, le Comité partage le souci d'adapter le régime de publicité de l'avis rendu en fonction de l'auteur de la saisine et des informations sur la situation personnelle d'un sénateur que l'avis peut receler. Il a ainsi souhaité concilier la confidentialité nécessaire aux avis déontologiques rendus sur la situation personnelle des sénateurs et l'utilité que revêt, à l'expérience, la diffusion d'avis déontologiques anonymisés qui, sans dévoiler l'identité du sénateur, permet de faire état d'avis déjà rendus et susceptibles d'éclairer les autres sénateurs confrontés à des situations similaires. Le Comité approuve donc le régime de publicité des avis rendus. En revanche, le Comité suggère qu'un conseil déontologique rendu à la demande d'un sénateur puisse être soit intégralement rendu public par ce sénateur, soit par le Comité lui-même à la condition qu'il ne permette pas l'identification des personnes dont la situation particulière est évoquée, qu'elles soient ou non sénateurs.

21. Le texte proposé assigne un rôle consultatif au Comité de déontologie parlementaire et confie le soin au Bureau du Sénat de décider, au vu de l'avis émis, des suites à réserver aux recommandations qui lui sont adressées et, le cas échéant, de prononcer des sanctions disciplinaires. Dans la mesure où l'avis du Comité est destiné à préparer la décision éventuelle du Bureau, le texte entoure la procédure de garanties de nature à assurer le sénateur concerné que son point de vue serait entendu, ce qu'approuve d'autant plus le Comité qu'elles correspondent à celles d'ores et déjà mises en œuvre. Afin de garantir à chaque sénateur que l'examen de sa situation personnelle, qui peut aboutir au prononcé de sanctions disciplinaires, serait effectué par des personnes distinctes, le Comité recommande que soit instituée au sein du Règlement du Sénat une incompatibilité entre les fonctions de membre du Comité de déontologie parlementaire et celles de membre du Bureau.

b. Sur l'obligation de prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts

22. Il est proposé de redéfinir, au sein de l'article 99 *ter* du Règlement du Sénat, le régime des sanctions disciplinaires qui peuvent être prononcées en matière disciplinaire en reprenant pour l'essentiel le contenu de l'actuel article 99 du Règlement du Sénat dont l'abrogation est dès lors proposée. Par exception aux règles de droit commun, le Bureau ne peut prononcer que la censure simple et la censure avec exclusion temporaire, dont les possibilités de modulation sont adaptées, la censure simple pouvant emporter la privation au plus pendant trois mois d'un tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction, et la censure avec exclusion temporaire pouvant emporter la privation au plus pendant six mois des deux tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction. Un sénateur qui aurait commis un manquement à ses obligations déontologiques, désormais fixées au niveau du Règlement du Sénat, encourrait au minimum la censure simple, sans que le Bureau ait la faculté, notamment à l'égard de manquements mineurs, de décider de prononcer des sanctions de moindre intensité. C'est pourquoi il apparaîtrait judicieux au Comité d'ouvrir au Bureau du Sénat en pareille occasion la possibilité de prononcer un rappel à l'ordre qui, par dérogation à l'article 93 du Règlement du Sénat, relèverait du pouvoir d'appréciation du Bureau.

V. Sur l'entrée en vigueur des nouvelles règles

23. Il est prévu une entrée en vigueur différée de la proposition de résolution de manière à permettre au Bureau du Sénat de procéder aux adaptations de son Instruction générale rendues nécessaires par l'adoption de ce texte modifiant le Règlement du Sénat. Sur la proposition de son président, le Comité a souhaité mettre à profit ce délai pour élaborer, sous forme d'un document unique, un « guide déontologique du sénateur » synthétisant les obligations déontologiques applicables aux sénateurs et les procédures afférentes, éclairées par les avis et conseils rendus au nom du Comité de déontologie parlementaire, de manière à apporter une aide aux sénateurs appelés à prendre des décisions d'ordre déontologique.

*

* *

24. Sous réserve des observations formulées, le Comité a émis un avis favorable à l'adoption de la proposition de résolution soumis à sa délibération.