



# Rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2018-2019

## **Chapitre XX<sup>ter</sup> de l'Instruction générale du Bureau :**

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

En application de cette disposition, le présent rapport d'activité couvre la période du 1<sup>er</sup> octobre 2018 au 30 septembre 2019. La publicité de ce rapport est assurée par sa mise en ligne sur le site internet du Sénat.

*Octobre 2019*

## SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCTION.....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>I. - La composition du Comité de déontologie parlementaire .....</b>                                       | <b>4</b>  |
| <b>II. - L'activité du Comité de déontologie parlementaire .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>A. Les conseils et avis en matière déontologique.....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1. Les activités et engagements des sénateurs.....</b>   | <b>6</b>  |
| a) Le « parrainage » de sénateurs .....   | 6         |
| b) La participation à une formation extérieure .....  | 7         |
| <b>2. La participation à des organismes ou structures.....</b>  | <b>8</b>  |
| a) La participation à une mission d'information .....   | 8         |
| b) La nomination au sein d'organismes extérieurs.....   | 9         |
| c) La prise de participation au sein d'une société.....   | 9         |
| <b>3. Les ouvrages publiés par les sénateurs .....</b>  | <b>10</b> |
| <b>4. Les déplacements des sénateurs .....</b>  | <b>11</b> |
| <b>5. L'emploi de collaborateurs parlementaires .....</b>   | <b>12</b> |
| a) Les activités et engagements extérieurs des collaborateurs parlementaires.....                             | 12        |
| b) Les frais exposés pour les collaborateurs parlementaires .....   | 14        |
| c) La cessation d'activité des collaborateurs parlementaires.....   | 15        |
| <b>6. L'usage de la permanence parlementaire.....</b>   | <b>16</b> |
| a) Les frais et travaux au sein de la permanence parlementaire .....  | 16        |
| b) L'implantation de la permanence parlementaire.....   | 17        |
| <b>B. La réception des attestations relatives à la situation fiscale des sénateurs.....</b>                   | <b>18</b> |
| <b>C. Le contrôle des « emplois familiaux » de collaborateurs parlementaires .....</b>                        | <b>19</b> |
| <b>D. Les opérations de contrôle des frais de mandat.....</b>   | <b>20</b> |
| <b>1. Les opérations préparatoires au contrôle .....</b>  | <b>21</b> |
| a) L'élaboration d'un référentiel de contrôle par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes .....   | 21        |
| b) La sélection des contrôleurs par le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.....               | 22        |
| c) La sélection des sénateurs soumis à contrôle par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes ..... | 22        |
| d) L'information des sénateurs par le Comité de déontologie.....  | 24        |
| <b>2. Les opérations de contrôle.....</b>   | <b>25</b> |
| a) Les échanges avec les sénateurs ou leurs tiers de confiance.....   | 25        |
| b) L'intensité du contrôle des justificatifs consultés .....  | 26        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>3. L'achèvement du contrôle .....</b>                    | <b>26</b> |
| a) L'examen des situations individuelles par le Comité..... | 26        |
| b) La clôture des opérations de contrôle.....               | 27        |

## INTRODUCTION

L'année parlementaire 2018-2019 a été marquée par la montée en puissance des compétences dont le Comité de déontologie parlementaire a été investi par la loi en 2016 et 2017 en sa qualité d'organe chargé de la déontologie parlementaire pour le Sénat.

L'année parlementaire précédente s'était distinguée par une activité normative inédite, à travers l'adoption d'un nouveau cadre réglementaire relatif aux frais de mandat et la mise en cohérence de la réglementation sénatoriale avec les nouvelles obligations déontologiques, que ce soit en matière d'emploi de collaborateurs parlementaires, d'obligations déclaratives ou de prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.

Alors que ce cycle d'évolution réglementaire s'était clos en septembre 2018 avec la modification de l'Instruction générale du Bureau consécutive à la modification du Règlement du Sénat résultant de l'adoption par le Sénat de la résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs du 6 juin 2018, l'année parlementaire 2018-2019 a constitué une période de mise en application progressive de ces nouveaux dispositifs.

En particulier, le Comité de déontologie parlementaire a dû exercer, pour la première fois, au cours du troisième trimestre 2019, le contrôle des frais de mandat en statuant sur les justificatifs enregistrés par les sénateurs au titre de 2018. Il a pu s'appuyer sur l'expertise extérieure, indispensable et appréciée, de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.

Ce contexte explique que le Comité de déontologie ait dû se réunir, dans sa formation plénière, à six reprises au cours de cette année parlementaire, renouant ainsi avec un rythme inégalé depuis l'année parlementaire 2010-2011.

Cette activité intense n'a pas été remise en cause par le changement à sa tête rendu nécessaire par le départ de M. François Pillet en février 2019 pour le Conseil constitutionnel puisque l'intérim de la présidence a été assurée par le vice-président du Comité, M. Thierry Carcenac.

Depuis son arrivée comme président du Comité, M. Arnaud Bazin a poursuivi les fructueuses relations de travail nouées par son prédécesseur avec Mme Agnès Roblot-Troizier, Déontologue de l'Assemblée nationale. Cette mise en commun des expériences des deux organes chargés de la déontologie au sein des Chambres contribue, dans le respect de l'autonomie parlementaire, à une diffusion concertée et cohérente des nouvelles obligations déontologiques qui s'imposent aux députés comme aux sénateurs.

Ce partage d'expériences devrait se poursuivre au niveau international puisque le Comité de déontologie parlementaire a participé comme membre fondateur, de même que la Déontologue de l'Assemblée nationale, à la création du réseau francophone des organismes responsables en matière d'éthique et de déontologie parlementaire, constitué sous l'égide de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Le lancement de ce réseau de « déontologues parlementaires » s'est concrétisé par la signature de ses statuts le 11 octobre 2019 à Namur.

## **I. - La composition du Comité de déontologie parlementaire**

Si la loi a consacré l'existence de « *l'organe chargé de la déontologie parlementaire* », il a laissé le soin à chaque assemblée parlementaire de définir la composition et les modalités de désignation de cet organe.

Les règles de composition sont prévues, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018, à l'article 91 *sexies* du Règlement du Sénat. Reprenant celles insérées en novembre 2017 au chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau, ces dispositions, validées par le Conseil constitutionnel, résultent de l'adoption par le Sénat, le 6 juin 2018, de la résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.

Composé de sénatrices et de sénateurs, le Comité est renouvelé intégralement après chaque renouvellement partiel du Sénat. Depuis novembre 2017, le Comité comprend un sénateur par groupe politique, quelle que soit l'importance numérique du groupe politique. Ses 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 désigne également le président du Comité en sus des autres sénateurs.

Le président du Comité doit appartenir au groupe « majoritaire », c'est-à-dire au groupe ayant l'effectif le plus important en dehors de ceux qui se sont déclarés comme groupe d'opposition ou groupe minoritaire, soit actuellement le groupe Les Républicains. Le vice-président est le membre du Comité appartenant au groupe d'opposition le plus important numériquement, ce qui correspond actuellement au groupe socialiste et républicain.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2018, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat était 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 CIGOLOTTI (Union centriste) ;
- Mme Catherine DI FOLCO (Les Républicains) ;
- Mme Françoise LABORDE (Rassemblement Démocratique et Social Européen) ;
- M. Alain RICHARD (La République En Marche).

M. François Pillet a été désigné par le Président du Sénat comme membre du Conseil constitutionnel. Son mandat de sénateur s'est donc achevé le 3 mars 2019. Selon le souhait dont il a fait part aux membres du Comité lors de la réunion du 19 février 2019, il s'est mis en retrait de la présidence du Comité de déontologie dès sa désignation le 21 février.

À compter de cette date, l'intérim de la présidence du Comité a été assuré par le vice-président Thierry Carcenac. En effet, le dernier alinéa de l'article 2 du règlement intérieur du Comité prévoit qu'« *en cas d'absence ou d'empêchement du Président du Comité, le Vice-président exerce, par intérim, les fonctions du président* ».

M. Thierry Carcenac a exercé les fonctions de président par intérim jusqu'au 9 avril 2019, date à laquelle le Président du Sénat a désigné M. Arnaud Bazin comme président du Comité.

\* \* \* \* \*

## **II. - L'ACTIVITÉ DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE**

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, le Comité de déontologie a poursuivi la mise en œuvre graduelle des prérogatives que la loi organique et la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique lui ont confiées.

Le champ de compétence du Comité a ainsi été étendu à triple titre puisque le Comité est désormais chargé de :

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

Enfin, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, le Comité de déontologie est également investi d'une mission de suivi de l'activité des représentants d'intérêts. À ce titre, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017, le Comité de déontologie est chargé de s'assurer du respect des règles relatives aux représentants d'intérêts, en saisissant, le cas échéant, le Président du Sénat 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.

Si, au cours de l'année parlementaire 2017-2018, le Comité n'avait pas été saisi au titre de cette compétence, le Président du Sénat a transmis au Comité le 23 juillet 2019 un signalement portant sur le comportement d'un représentant d'intérêts. Au terme d'une instruction conduite par son président, le Comité a rendu un avis le 31 octobre 2019 qui a été exposé devant le Bureau du Sénat lors de sa réunion du 7 novembre suivant et rendu public sur le site internet<sup>1</sup>.

L'exercice inédit de ces nouvelles compétences n'a pas remis en cause la fonction de conseil du Comité à l'égard des sénateurs qui a constitué, à sa création, la raison d'être de cette instance. L'examen des justificatifs de frais de mandat démontre, au contraire, une complémentarité évidente entre la fonction de contrôle, par nature coercitive, et les conseils rendus au nom du Comité au fil de l'année. En effet, au moment du contrôle, le Comité a pu s'appuyer sur la « doctrine » patiemment élaborée au fil des demandes de conseil pour statuer en une matière totalement neuve pour lui.

### **A. Les conseils et avis en matière déontologique**

En application de l'article 91 *septies* du Règlement, le Comité peut être saisi d'une demande d'avis ou de conseil dans les domaines relevant de sa compétence, c'est-à-dire « *la prévention et le traitement des conflits d'intérêts des sénateurs ainsi que sur toute question déontologique concernant l'exercice du mandat des sénateurs et le fonctionnement du Sénat* ».

---

<sup>1</sup> Les faits et la procédure ayant conduit à cet avis ainsi que le contenu de l'avis lui-même seront plus amplement exposés au sein du rapport d'activité pour l'année parlementaire 2019-2020.

Un avis est rendu par le Comité lorsque la demande émane du Président du Sénat ou du Bureau du Sénat et porte sur une question générale ou sur la situation personnelle d'un sénateur.

Le Comité avait été saisi en janvier 2018 par le Bureau du Sénat d'une demande d'avis sur la situation de deux sénateurs concernant des fonctions extérieures exercées par les intéressés dans le cadre de l'examen des déclarations d'intérêts et d'activités déposées par les sénateurs à la suite du renouvellement partiel de 2017. Une telle demande n'a pas été formulée au cours de l'année parlementaire 2018-2019.

De même, le rythme de saisine du Comité pour lui demander d'émettre des avis a été nettement plus faible que l'année précédente au cours de laquelle une activité normative importante, requérant la consultation du Comité, avait été rendue nécessaire par l'adaptation de la réglementation sénatoriale aux innovations issues de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Un seul avis a été rendu, le 23 juillet 2019, mais n'a pas été rendu public selon la volonté de l'auteur de la saisine.

Par ailleurs, le Comité est appelé à rendre un conseil lorsque la demande émane d'un sénateur au sujet de sa propre situation personnelle. En ce cas, le président et le vice-président du Comité sont habilités à répondre à la demande de conseil par délégation du Comité, conformément au chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau. Il a été recouru à cette faculté pour l'ensemble des conseils rendus au cours de l'année parlementaire 2018-2019 en raison de la réactivité qu'autorise cette procédure pour répondre aux demandes émanant des sénateurs.

Au cours de l'année parlementaire, le président et le vice-président ont rendu 66 conseils – ce qui correspond aux réponses écrites formellement transmises, à l'exception donc des informations diffusées sans prise de position particulière sur une situation personnelle –, dont 48 portaient sur le régime de prise en charge et de contrôle des frais de mandat. Cette répartition correspond sensiblement à celle constatée l'année précédente marquée déjà par la prépondérance des conseils relatifs aux frais de mandat. Parmi ces conseils, 19 ont pris la forme d'un conseil anonymisé qui facilite ensuite leur diffusion lorsqu'il s'agit de réponses pouvant intéresser, de par leur portée, plusieurs sénateurs confrontés à des problématiques similaires.

Comme l'y invite le chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau, le rapport d'activité doit présenter la « *synthèse des principaux sujets traités et les principaux avis et conseils rendus au cours de l'année écoulée* ». Dans cet esprit, et sans viser l'exhaustivité, les développements suivants font état, selon un ordre thématique, des principaux conseils rendus.

## ***1. Les activités et engagements des sénateurs***

### ***a) Le « parrainage » de sénateurs***

En réponse à plusieurs demandes de conseil, le président du Comité de déontologie a adressé des recommandations aux sénateurs s'interrogeant sur les précautions à retenir à la suite de sollicitations qui leur étaient adressées en leur qualité de parlementaires.

Ainsi, le président du Comité a réaffirmé que, dès lors que la liberté d'expression d'un sénateur est protégée dans le cadre de l'exercice de son mandat parlementaire, aucun principe déontologique ne fait obstacle à ce qu'il puisse prendre position dans un débat d'intérêt général au moyen d'une contribution, même limitée, à un ouvrage ayant vocation à être publié.

Toutefois, eu égard au principe de probité prévu à l'article 91 *bis* du Règlement du Sénat et aux restrictions prévues à l'article L.O. 150 du code électoral, dont le non-respect est pénalement sanctionnable, il a invité un sénateur à s'abstenir d'entrer, à travers cette préface, dans toute démarche publicitaire visant à promouvoir les intérêts d'une entreprise particulière dans le secteur concerné, fût-elle le commanditaire de l'ouvrage.

De même, un président de groupe interparlementaire d'amitié a interrogé le président du Comité de déontologie sur un parrainage proposé par une association pour l'édification d'un monument commémoratif dans le pays correspondant de ce groupe d'amitié. Cette démarche ne visait pas à soutenir une activité financière, industrielle ou commerciale mais présentait davantage une vocation mémorielle soutenue financièrement par un appel à souscription.

Dès lors, la participation au comité de parrainage, avec l'indication de la qualité de sénateur et des fonctions exercées au sein du Sénat, ne heurtait, selon le président du Comité, ni le principe de probité affirmé à l'article 91 *bis* du Règlement du Sénat, ni l'interdiction prévue à l'article L.O. 150 du code électoral de faire figurer la qualité de parlementaire en vue de promouvoir une entreprise de nature commerciale.

Par ailleurs, les modalités de ce projet, déjà approuvé par les autorités locales, ne soulevaient pas de difficulté au regard du principe d'indépendance à l'égard d'intérêts privés et des puissances étrangères, fixé par le même article 91 *bis* du Règlement.

Aussi le parrainage de cette initiative n'appelait-il aucune objection de la part du président du Comité sur le plan déontologique, dans la mesure où il demeurerait un soutien moral. Il ne devait cependant pas, selon lui, prendre la forme d'une intervention directe auprès d'entreprises engagées économiquement dans le pays en vue de solliciter des financements pour le projet.

#### *b) La participation à une formation extérieure*

Une sénatrice s'est ouverte auprès du président du Comité d'une interrogation relative à l'invitation d'un institut de formation, soutenu par une fédération professionnelle et un établissement d'enseignement supérieur, à participer comme auditrice à sa première session de formation. La fédération professionnelle constituait un représentant d'intérêts inscrit au répertoire national et, selon les premières indications fournies, des organismes eux-mêmes inscrits sur ce même répertoire étaient appelés à participer à cette formation.

Dans le cadre de l'exercice de son mandat parlementaire, un sénateur reste libre de rencontrer les organismes qu'il estime utiles à la conduite de ses travaux, y compris s'il s'agit de représentants d'intérêts. Le président du Comité a cependant appelé à la prudence lorsque ces rencontres ont lieu dans un cadre défini par les représentants d'intérêts eux-mêmes.

Afin de parer à toute critique, il a recommandé d'avoir un échange avec l'organisme à l'origine de la proposition sur le coût que représente pour ce dernier la mise en place de cette formation, puisqu'aucune participation financière n'est sollicitée des personnes conviées. La valeur de cette formation doit s'apprécier au regard du contexte (cours dispensés, ouvrages remis, repas offerts etc.) et éventuellement du coût de cette formation exigé d'autres auditeurs.

Au vu de ces éléments, il a été rappelé que les représentants d'intérêts sont tenus de respecter le code de conduite arrêté par le Bureau du Sénat le 31 mai 2017 qui leur prohibe en particulier « *de proposer ou de remettre des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur excédant un montant de 150 euros* ». Par cohérence, un sénateur devrait décliner l'invitation à une formation dont la valeur commerciale excède ce montant.

## ***2. La participation à des organismes ou structures***

La définition légale du conflit d'intérêts repose sur l'interférence d'un intérêt privé et d'un intérêt public, ce dernier devant guider l'exercice du mandat parlementaire. L'article 91 *ter* du Règlement impose aux sénateurs de prévenir les situations de conflit d'intérêts, ce qui a pour corollaire nécessaire d'éviter de procéder à une nomination qui pourrait les placer dans une telle situation.

À travers plusieurs conseils rendus, le président du Comité a précisé la portée de cette obligation générale.

### ***a) La participation à une mission d'information***

Dans le cadre de ses activités au sein de son assemblée, le sénateur doit veiller à prévenir un conflit d'intérêts qui se définit uniquement, en application de l'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, par une interférence entre un intérêt public – celui du mandat parlementaire – et un intérêt privé. En conséquence, il n'existe pas légalement de conflit d'intérêts entre intérêts publics. Aucun déport ne s'impose donc à un sénateur qui exercerait des responsabilités au sein d'une collectivité territoriale ou d'une institution publique.

Comme l'a rappelé le président du Comité, si un sénateur exerce un mandat local, il peut librement exprimer son opinion dans le cadre des travaux, et ce, même si le débat porte principalement sur les conséquences financières d'une réforme qui aurait des incidences directes pour une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales au titre desquels il est élu.

Un sénateur dispose d'une entière liberté d'expression pour les opinions et votes dans l'exercice de son mandat parlementaire. Même comme rapporteur, un sénateur ne peut être limité dans sa possibilité de faire part de son opinion lors d'un tel débat. En tout état de cause, l'expression antérieure d'une opinion en lien avec le sujet débattu lors des travaux parlementaires ne peut aucunement constituer un motif justifiant le déport d'un sénateur.

Seul l'usage sénatorial peut l'inviter comme rapporteur à s'exprimer avec prudence lorsque des sujets d'intérêt local surgissent au cours des travaux parlementaires pour lesquels il rapporte au nom d'une commission permanente. *In fine*, c'est à la commission permanente, à travers l'autorisation de publication du rapport d'information, qu'il appartient d'apprécier

si les points de vue développés en son sein correspondent à la distance et à la hauteur de vues attendues d'un rapport sénatorial.

*b) La nomination au sein d'organismes extérieurs*

Le président du Comité a rendu également des avis s'agissant de la nomination de sénateurs au sein d'organismes extérieurs.

Dans le premier cas, la sénatrice était désignée à raison de sa qualité de parlementaire pour y représenter le Sénat. L'autorité de nomination doit donc s'assurer que la sénatrice pressentie ne détient pas des intérêts privés qui, sans remettre en cause son intégrité, pourrait la placer en situation de conflit d'intérêts, ce qui doit s'apprécier au vu des intérêts détenus et des prérogatives de l'organe au sein duquel elle serait appelée à siéger.

Au vu des circonstances, le président du Comité a estimé que les anciennes fonctions professionnelles de la sénatrice constituaient une détention d'intérêts personnels dans le secteur concerné par l'organisme suffisamment ancienne pour ne plus constituer un conflit d'intérêts lors de sa nomination. Il l'a cependant invitée à céder les participations financières détenues dans une entreprise du secteur concerné, susceptibles de bénéficier de subventions de l'organisme, dès lors que la sénatrice, sans statuer sur l'attribution individuelle de ces aides, avait vocation à déterminer les règles générales de leur attribution.

Le second cas portait sur la nomination d'un sénateur au sein d'un organisme extérieur comme personnalité qualifiée. Dès lors qu'il s'agissait d'une commission administrative, il n'existait pas de conflit d'intérêts du fait de la nomination d'un parlementaire puisque la définition posée à l'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, repose uniquement sur l'hypothèse d'un conflit entre un intérêt privé et un intérêt public.

Le président du Comité a néanmoins appelé à la vigilance. Cette position de principe n'exonérait pas le sénateur de s'abstenir de participer, le cas échéant, aux travaux de la commission si les affaires appelées à son ordre du jour étaient susceptibles de le placer en situation de conflit d'intérêts. Dans ce cas, le sénateur, comme personnalité qualifiée, est soumis à la définition du conflit d'intérêts prévue à l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Cette définition intègre le conflit entre intérêts privé et public mais aussi celui entre intérêts publics, ce qui pourrait notamment s'appliquer si l'un des dossiers examinés avait une incidence locale pour la circonscription d'élection du sénateur.

*c) La prise de participation au sein d'une société*

Sollicité par un sénateur, le président du Comité a indiqué qu'aucune disposition législative ne s'opposait à ce qu'un parlementaire acquière des actions d'une société anonyme en cours de mandat, sous réserves des éventuelles incompatibilités prévues par le code électoral que le Bureau est appelé à apprécier au vu des modifications apportées par le sénateur à sa déclaration d'intérêts et d'activités.

Par ailleurs, il résulte des principes déontologiques énoncés à l'article 91 *bis* du Règlement, qu'un sénateur ne peut se prévaloir de son mandat parlementaire pour favoriser l'activité d'une société dans laquelle il détient des actions. Il lui est donc recommandé de s'abstenir, en toutes circonstances, d'user de sa qualité ou de sa situation de sénateur pour favoriser cette société auprès de ses clients ou dans ses relations avec des collectivités territoriales.

### ***3. Les ouvrages publiés par les sénateurs***

Au fil des conseils rendus par le président du Comité de déontologie, une doctrine s'est esquissée sur la possibilité ou non pour un sénateur de prendre en charge des frais liés à un ouvrage au titre des frais de mandat et, le cas échéant, les limites à cette prise en charge.

Les dépenses liées à l'élaboration et l'impression d'un ouvrage de réflexion présentent un lien avec l'exercice du mandat parlementaire si cet ouvrage contient des réflexions nourries de l'exercice de ce dernier. Cet ouvrage peut ainsi être envisagé comme un outil de communication dans le cadre du mandat parlementaire, rattachable alors à la catégorie 5 du référentiel des dépenses éligibles. Sous réserve du respect de cette condition, cet ouvrage pourrait alors s'assimiler à un compte rendu de mandat. Dans ce cas, les dépenses engagées pour la rédaction et la publication de cet ouvrage devraient rester raisonnables, compte tenu des caractéristiques de l'ouvrage envisagé et de son tirage.

Inversement, selon les recommandations adressées aux sénateurs, les frais d'élaboration et d'impression portant sur un ouvrage politique généraliste – et non un ouvrage dédié à l'exercice du mandat sénatorial – ne peuvent pas être pris en charge au moyen des avances pour frais de mandat.

Pour un ouvrage dont l'élaboration n'a pas été financée au titre des frais de mandat, la prise en charge exceptionnelle de frais d'édition est possible lorsqu'un sénateur souhaite l'adresser comme un présent à des personnalités locales ou nationales ou pour des occasions particulières en lien avec le sujet de l'ouvrage. Il s'agit alors d'un « cadeau protocolaire » au titre de ses frais de représentation, avec pour exigence corollaire que ces frais doivent conserver un caractère raisonnable. Cette approche exclut donc que l'ouvrage soit adressé, de manière indifférenciée, à l'ensemble des habitants d'une commune ou du département, afin de lui conserver son caractère de « cadeau protocolaire ».

En tout état de cause, en application de l'article L. 52-8-1 du code électoral, la prise en charge de tout frais relatif à un ouvrage est exclue si cet ouvrage a vocation à être utilisé lors d'une prochaine campagne électorale.

Le président du Comité a également fait part de recommandations liées aux recettes tirées de la commercialisation de l'ouvrage. De telles recettes sont susceptibles de constituer un enrichissement personnel au moyen des avances pour frais de mandat, ce qui est proscrit par l'article 2 de l'arrêté de Bureau du 7 décembre 2017. C'est pourquoi, si l'ouvrage a vocation à rendre compte de l'activité parlementaire, il serait logique de ne pas le commercialiser et de le distribuer gratuitement, au même titre que tout autre support de communication.

Suivant la même logique, le président du Comité a admis que le fait pour le sénateur, auteur de l'ouvrage, de renoncer aux bénéfices liés à ses droits d'auteur à raison des ventes de cet ouvrage écarte toute mise en cause sur l'enrichissement personnel qui aurait pu résulter de la situation contraire.

#### ***4. Les déplacements des sénateurs***

Au fil des conseils rendus, le président et le vice-président du Comité de déontologie ont été conduits à préciser les règles applicables en matière de prise en charge des déplacements des sénateurs pour les besoins de leur mandat national.

Sollicités à plusieurs occasions, le président et le vice-président du Comité ont considéré, en accord avec le Vice-président du Sénat en charge de la délégation du Bureau pour les affaires internationales et les groupes interparlementaires d'amitié, les règles relatives aux déplacements des membres des groupes interparlementaires d'amitié hors ceux autorisés par le Bureau du Sénat en application du chapitre XXII de l'Instruction générale du Bureau. Pour ces déplacements officiels, la prise en charge des frais de la délégation est effectuée directement par le Sénat mais les modalités du déplacement (composition, durée, régularité, etc.) sont régies par l'Instruction générale du Bureau.

Hors de ce cadre, seul le déplacement du Président du groupe interparlementaire d'amitié ou du membre qu'il a délégué est susceptible de revêtir un lien avec l'exercice du mandat parlementaire. En pareil cas, la prise en charge est exclue pour les périodes assimilables, du fait des activités proposées, à un déplacement privé. Les frais généraux (hôtellerie, transport, etc.) doivent alors se voir appliquer une proratisation afin de ne prendre en charge au moyen des avances pour frais du mandat qu'une partie du montant total. La fixation de ce niveau de prise en charge incombe au sénateur concerné sur la base de critères objectifs.

Pour les autres membres d'un groupe interparlementaire d'amitié, le déplacement relève d'une initiative personnelle qui, en l'absence d'invitation, ne permet pas de présumer d'un lien avec l'exercice du mandat. Il s'agit davantage d'un déplacement spontané qui peut néanmoins comporter des événements officiels en lien avec l'exercice du mandat parlementaire, notamment s'ils sont organisés en liaison avec un poste diplomatique. Seuls les frais liés à cette partie officielle du déplacement, en particulier les frais de représentation (cadeau à une autorité officielle, repas offert en l'honneur d'un invité, etc.) peuvent être pris en charge. En tout état de cause, cette prise en charge ne peut aucunement porter sur des frais exposés pour ce déplacement par des proches accompagnants.

L'invitation adressée à un sénateur par un gouvernement étranger à l'occasion de cérémonies de commémoration permet, à l'inverse, d'établir un lien avec le mandat parlementaire dès lors que le sénateur y a été convié en sa qualité de parlementaire. Peuvent donc être pris en charge, sous réserve qu'ils demeurent d'un montant raisonnable, les frais liés à ce déplacement qui ne seraient pas pris en charge par le gouvernement étranger. Afin de justifier du lien de ce déplacement avec l'exercice du mandat parlementaire, il a été recommandé aux sénateurs de conserver l'éventuel programme du déplacement ainsi que l'invitation reçue.

Une demande de conseil a également permis de préciser les règles de prise en charge de frais exposés par les membres d'un groupe d'études. Il a été admis qu'un déplacement en lien avec l'activité d'un groupe d'études et selon un programme correspondant à cette activité présentait un lien avec l'exercice du mandat parlementaire. Sous réserve de demeurer raisonnables, les frais engagés lors de ce déplacement (transports, hôtellerie, etc.), qui ne seraient pas ou ne pourraient pas être couverts par le budget du groupe d'études, peuvent donc être pris en charge au moyen des avances pour frais de mandat si ces frais sont liés à des activités relevant d'un déplacement officiel.

En revanche, ne peuvent pas être pris en charge au moyen des avances pour frais de mandat des frais relevant de parties du déplacement qui pourraient s'assimiler à un déplacement privé. Il en est ainsi des repas qui relèveraient davantage d'un moment de convivialité que d'une rencontre imposée par le programme du déplacement, *a fortiori* si le coût de ce repas dépassait un montant jugé raisonnable.

Dans le cadre d'une demande relative à un déplacement, le président du Comité a été conduit à attirer l'attention des sénateurs, au-delà des considérations financières, sur les précautions d'ordre déontologique à prendre. Au vu du soutien que des organismes extérieurs, particulièrement des représentants d'intérêts, pourraient apporter à un déplacement, les principes déontologiques applicables aux sénateurs prévus à l'article 91 *bis* du Règlement, notamment ceux d'indépendance et de probité, imposent aux sénateurs de veiller à ne pas créer de confusion à l'égard des tiers entre l'exercice du mandat parlementaire et la défense d'intérêts catégoriels. À cet égard, cette exigence déontologique est satisfaite si le sénateur promeut, sans discrimination, de bonnes pratiques territoriales sans soutenir les intérêts d'entreprises représentées au sein de la délégation appelée à se déplacer.

### ***5. L'emploi de collaborateurs parlementaires***

Une dizaine de demandes de conseil portaient sur des sujets relatifs à l'emploi de collaborateurs parlementaires par les sénateurs dans l'exercice de leur mandat parlementaire. Elles avaient trait autant aux conditions matérielles de recrutement, liées à l'usage des avances pour frais de mandat, qu'aux modalités de cet emploi au regard des exigences déontologiques.

Le président du Comité de déontologie a ainsi rappelé, à plusieurs occasions, les modalités de recrutement d'une personne dans le cadre de l'exercice du mandat parlementaire, sans que cette personne ait la qualité de collaborateur parlementaire.

Il a ainsi indiqué qu'il était possible de financer au moyen de l'avance générale pour frais de mandat les services d'un chauffeur pour les besoins de l'exercice du mandat parlementaire, sous réserve de conserver à cette dépense un caractère raisonnable. Si le sénateur recourt au chèque emploi service universel (CESU) pour employer ce salarié de manière à bénéficier de cette formule de déclaration et de paiement simplifiés, il doit impérativement veiller à ne pas bénéficier d'un avantage fiscal, ce qui constituerait une forme d'enrichissement personnel prohibé par l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017.

#### *a) Les activités et engagements extérieurs des collaborateurs parlementaires*

Plusieurs conseils rendus portaient sur la possibilité pour un collaborateur parlementaire d'exercer des activités annexes à son emploi auprès d'un sénateur.

Un collaborateur parlementaire peut exercer, par principe, une activité professionnelle supplémentaire s'il est employé à temps partiel par un sénateur. Il doit néanmoins en informer préalablement le sénateur qui l'emploie, en application de l'article 1<sup>er</sup> *bis* de l'arrêté n° 95-190 de Bureau du 12 décembre 1995.

L'exercice de cette autre activité professionnelle ne doit pas nuire à l'exercice de ses fonctions de collaborateur parlementaire, de sorte qu'il doit rester en mesure de remplir effectivement et loyalement ses missions auprès du sénateur. À défaut, la rémunération de ce collaborateur parlementaire ne trouverait plus de contrepartie réelle dans le travail qu'il effectue.

Il a été rappelé que, dans l'exercice de son autre activité professionnelle, il appartenait au collaborateur parlementaire de ne pas user de sa qualité, ni de recourir aux moyens mis à sa disposition par le sénateur pour l'exercice de ses missions, suivant l'article 1<sup>er</sup> *bis* de l'arrêté n° 95-190 de Bureau du 12 décembre 1995 précité. De manière plus générale, le collaborateur parlementaire doit veiller à ne jamais se prévaloir d'un soutien ou de la recommandation du sénateur et à respecter son obligation générale de réserve et de discrétion, s'interdisant de divulguer toute information dont il aurait eu connaissance à l'occasion de ses fonctions.

S'agissant des travaux législatifs ou de contrôle pour lesquels le collaborateur parlementaire serait susceptible d'apporter son assistance au sénateur, il a été conseillé que le collaborateur s'abstienne d'intervenir pour des travaux qui porteraient directement sur les conditions d'exercice de son autre activité professionnelle. Cette précaution doit protéger le sénateur et son collaborateur parlementaire de toute suspicion quant à la défense d'intérêts catégoriels que le collaborateur pourrait relayer auprès du sénateur.

En vertu de l'article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les missions correspondant à la représentation d'intérêts sont prohibées pour un collaborateur parlementaire. En revanche, un collaborateur parlementaire peut exercer des tâches autres que la représentation d'intérêts pour un représentant d'intérêts inscrit au répertoire national. Toutefois, le sénateur est tenu, s'il en est informé par son collaborateur, d'aviser le Bureau du Sénat de cette activité, conformément à l'article 8 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

En tout état de cause, conformément à l'article L.O. 135-1 du code électoral, il appartient au sénateur de modifier sa déclaration d'intérêts et d'activités auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dans le délai de deux mois suivant le recrutement d'un nouveau collaborateur parlementaire, de manière à y faire figurer le nom et les autres activités professionnelles de celui-ci.

Une demande de conseil concernait la possibilité, plus délicate, de rémunérer un collaborateur parlementaire au titre de tâches annexes exercées sous le statut d'auto-entrepreneur, ce qui a appelé du président du Comité une réponse extrêmement prudente.

Certes, le recours à un collaborateur parlementaire pour des prestations effectuées en dehors de son travail auprès du sénateur est possible, mais uniquement si ces prestations sont parfaitement distinctes des tâches susceptibles d'être confiées à un collaborateur parlementaire. À défaut, la rémunération de ces tâches au moyen d'avances pour frais de mandat constituerait un complément de rémunération, alors que l'article 8 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoit que la rémunération du collaborateur parlementaire provient du seul crédit affecté à cette fin, communément appelé « crédit collaborateurs ».

Il n'est donc pas envisageable que les tâches qu'un collaborateur parlementaire est susceptible d'effectuer dans le cadre de ses missions de collaborateur parlementaire, comme la communication ou l'aide aux tâches administratives du sénateur, puissent être rémunérées au titre des frais de mandat.

Le président du Comité a mis en exergue deux risques juridiques face à une telle situation :

- tout d'abord, s'il existe une liberté de principe pour les sénateurs de choisir les prestataires auxquels ils souhaitent faire appel au moyen des avances pour frais de mandat, ce choix doit reposer sur des critères objectifs pour satisfaire à l'exigence de probité. À défaut, un avantage consenti pourrait constituer l'élément matériel du délit de prise illégale d'intérêts réprimé par l'article 432-12 du code pénal. Une prudence accrue s'impose donc lorsque le prestataire présente un lien avec le sénateur, comme les collaborateurs parlementaires de ce dernier qui, en raison du contrat de travail qui les lie sont à son égard dans une position particulière ;
- par ailleurs, le fait que le collaborateur parlementaire exerce ces tâches sous le régime de l'auto-entrepreneuriat n'est pas de nature à lever cet obstacle puisque la jurisprudence judiciaire considère qu'un auto-entrepreneur peut être requalifié en salarié lorsque le donneur d'ordre est considéré, dans les faits, comme l'employeur de ce salarié. Il paraît difficile d'échapper à une telle requalification, induisant le délit de travail dissimulé en application de l'article L. 8221-5 du code du travail, lorsque les tâches s'exercent pour le compte de son employeur principal et qu'elles pourraient être sollicitées dans le cadre de l'exécution du contrat de travail.

Enfin, le président du Comité a été sollicité sur les précautions à prendre lorsqu'un collaborateur parlementaire s'engage dans une campagne électorale. En réponse, il a invité à formaliser l'information et l'accord du sénateur sur cet engagement, en particulier si, comme il est d'usage, le contrat de travail qui le lie au collaborateur comprend une clause qui impose à ce dernier de solliciter son accord avant de briguer une responsabilité politique, comme un mandat électif local.

S'agissant de la campagne électorale, il est interdit, tant par l'article L. 52-8-1 du code électoral que par la réglementation sénatoriale, d'utiliser au soutien d'une candidature les moyens mis à disposition pour l'exercice du mandat sénatorial, y compris les biens et services acquis grâce aux avances pour frais de mandat (véhicule, permanence, téléphonie, informatique, etc.).

Aussi, en liaison avec le collaborateur parlementaire, appartient-il au sénateur de veiller à cette distinction de sorte à ne pas favoriser matériellement une candidature par un financement indirect. En particulier, le collaborateur parlementaire se doit d'exercer son activité politique en dehors de ses horaires de travail, ce qui pourrait justifier, d'un commun accord avec l'intéressé et en fonction de l'importance de la collectivité concernée par l'élection en cause, qu'il puisse prendre un congé.

#### *b) Les frais exposés pour les collaborateurs parlementaires*

Des précisions ont également été apportées, à travers plusieurs conseils rendus, sur les modalités de prise en charge de frais exposés au bénéfice des collaborateurs parlementaires.

Il a ainsi été confirmé qu'un sénateur pouvait acquitter au titre des frais de mandat les équipements informatiques standards (ordinateur, imprimante, etc.) utilisés par un collaborateur parlementaire qui travaille depuis son domicile, à défaut de permanence parlementaire. Ces frais, pourvu qu'ils demeurent raisonnables, peuvent être acquittés au moyen de l'avance spécifique pour l'informatique. Il convient néanmoins de veiller à ce que ce matériel reste essentiellement destiné à un usage professionnel en lien avec l'exercice du mandat parlementaire.

Dans le même esprit, il a été admis de prendre en charge, avec l'avance générale et pour un montant raisonnable, l'abonnement téléphonique d'un collaborateur parlementaire dès lors que l'exercice de ses fonctions l'exige et qu'il s'agit de l'unique moyen téléphonique de le contacter pour ses interlocuteurs habituels. Si le collaborateur dispose d'un abonnement téléphonique qui lui est utile à des fins professionnelles mais aussi personnelles, il est alors recommandé de prendre partiellement en charge ces frais à une hauteur forfaitaire représentative de l'utilisation professionnelle effective de cette ligne.

Enfin, des frais ponctuels de déplacement et d'hébergement à Paris peuvent être pris en charge pour un collaborateur parlementaire se rendant depuis la circonscription au Sénat. Il est recommandé de privilégier une solution de logement – qu'elle soit la réservation d'une chambre d'hôtel ou la location d'un appartement par une plateforme de réservation – pour la seule durée de cette mission à Paris. Pour satisfaire au caractère raisonnable de cette dépense, le montant doit rester en lui-même modéré et la récurrence de ce type de dépense être circonscrite.

En revanche, l'avance spécifique pour le logement parisien ne peut pas être sollicitée pour des frais exposés par des personnes autres que le sénateur, y compris pour l'hébergement à Paris de collaborateurs parlementaires. Ces frais relèvent de l'avance générale car ils se rattachent à la catégorie 4 du référentiel des dépenses éligibles.

Par ailleurs, il a été admis qu'un sénateur puisse offrir exceptionnellement un cadeau à un collaborateur parlementaire. Dans ce cas, le caractère raisonnable doit conduire à privilégier un cadeau d'une valeur modique, une seule fois par an ou pour une occasion particulière (fin de la collaboration, évènement familial, etc.).

#### *c) La cessation d'activité des collaborateurs parlementaires ou d'autres salariés du sénateur*

Enfin, deux demandes de conseil avaient trait aux frais liés à la cessation d'activité d'un salarié du sénateur.

Dans le premier cas, il a été indiqué au sénateur que les frais liés à la rupture conventionnelle du contrat de travail le liant à l'un de ses collaborateurs parlementaires pouvaient être acquittés au moyen de l'avance générale pour frais de mandat. En effet, ces frais résultent de l'exercice du mandat parlementaire dans la mesure où l'emploi de collaborateurs parlementaires répond aux nécessités d'exercice de ce mandat. En ce cas, le caractère raisonnable du montant de l'indemnité doit s'apprécier compte tenu du montant minimal auquel l'employeur est légalement tenu en application de la loi ou des conventions collectives. L'appréciation de ce caractère raisonnable porte donc essentiellement sur l'éventuel montant supplémentaire négocié entre le sénateur en sa qualité d'employeur et le collaborateur parlementaire.

Dans le second cas, il a également été répondu, de manière affirmative, à la prise en charge de l'indemnité légale ou spéciale de licenciement pour inaptitude professionnelle de l'intéressé. Cette position valait pour une personne qui assurait l'entretien d'une permanence parlementaire. En effet, ces frais liés à la rupture du contrat de travail liant un sénateur à une personne qu'il emploie dans le cadre de l'exercice de son mandat présentent un lien avec l'exercice de ce dernier, sans que le salarié soit nécessairement l'un de ses collaborateurs parlementaires.

## ***6. L'usage de la permanence parlementaire***

Plusieurs demandes de conseil ont permis de définir les limites de la prise en charge des frais liés à la permanence parlementaire d'un sénateur.

### *a) Les frais et travaux au sein de la permanence parlementaire*

Les frais d'aménagement d'une permanence parlementaire sont liés à l'exercice du mandat parlementaire et sont rattachables à la catégorie 1 du référentiel des dépenses éligibles. Cependant, outre le caractère raisonnable des dépenses engagées, le sénateur doit respecter les conditions strictes imposées par la nouvelle réglementation lorsque la permanence utilisée est la propriété du sénateur concerné.

S'agissant de l'aménagement de la permanence parlementaire, une prise en charge au titre des frais de mandat n'est possible que si ces travaux constituent des charges locatives. Le sénateur ne peut donc imputer que des frais liés à des travaux relatifs au local qui sert de permanence parlementaire et qui incomberaient normalement à un locataire. En effet, le financement au titre des frais de mandat de dépenses excédant les charges locatives de la permanence parlementaire constituerait un enrichissement personnel du sénateur par un accroissement de son patrimoine.

Ce principe conduit par exemple à écarter la prise en charge, au titre des frais de mandat, des travaux en vue de la pose de double vitrage puisqu'incombe au locataire le seul entretien courant des vitres et le remplacement des vitres détériorées.

De même, lorsqu'un sénateur est propriétaire des locaux qu'il utilise pour établir sa permanence parlementaire, il ne peut prendre en charge au titre des frais de mandat que les « *taxes et impôts à la charge du locataire* », ce qui exclut donc le paiement de la taxe foncière. En effet, conformément à l'article 1400 du code général des impôts, la taxe foncière est établie au nom du propriétaire qui est le redevable de cette imposition. En outre, à la différence de la taxe ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères ou de la taxe de balayage, la taxe foncière ne figure pas parmi les impositions qui peuvent être mises à la charge du locataire par le propriétaire (annexe du décret n° 87-713 du 26 août 1987).

À titre exceptionnel, les travaux de nature à améliorer la sécurité de la permanence parlementaire peuvent être pris en charge au titre des frais de mandat au regard des menaces identifiées par les services de police et qui peuvent peser sur la sécurité du sénateur. Dans ce cas, les travaux présentent effectivement un lien avec l'exercice du mandat parlementaire. Rattachables à la catégorie 1 du référentiel des dépenses éligibles, ces frais peuvent être acquittés au moyen de l'avance générale dans la mesure où le montant global de ces frais de sécurisation demeure raisonnable.

Le président du Comité de déontologie a également été amené à se prononcer sur la possibilité pour un sénateur de disposer d'une double implantation de sa permanence parlementaire. Si le principe veut qu'un sénateur ne puisse prendre en charge que les frais liés à une seule permanence parlementaire, deux implantations peuvent toutefois être admises, notamment au vu des caractéristiques particulières de la circonscription (superficie, insularité, réseau routier, etc.). Dans ce cas, les frais liés à l'une des implantations parlementaire doivent rester limités et secondaires par rapport à ceux engagés au titre de l'implantation principale, ce qui exclut, par exemple, d'acquérir en double systématiquement l'ensemble des équipements.

*b) L'implantation de la permanence parlementaire*

Deux demandes de conseil ont porté en particulier sur le lieu d'installation de la permanence parlementaire. Selon le principe qui a été rappelé à cette occasion, la location d'une permanence parlementaire, notamment le choix et les modalités de son implantation, répond aux besoins du mandat parlementaire d'un sénateur et relève de la liberté dont il dispose pour son exercice.

Dans le premier cas, le sénateur souhaitait implanter sa permanence parlementaire au sein du siège de la fédération départementale d'un parti politique.

Comme l'a rappelé le vice-président du Comité, il n'existe pas de restriction législative ou réglementaire limitant la possibilité pour une parlementaire d'installer sa permanence dans un bâtiment dont un parti ou groupement politique est propriétaire. Toutefois, un parti ou groupement politique régi par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique se voit imposer un régime financier strictement défini par le législateur. Comme l'exige désormais l'article 11 de cette loi, il appartient à ce parti ou groupement politique de désigner un mandataire chargé de recueillir l'ensemble de ses ressources, au rang desquelles figure l'éventuel loyer acquitté.

L'annexe de l'arrêté du Bureau n° 2017-272 du 7 décembre 2017 qui fixe le régime de prise en charge des frais de mandat précise que « *ne peuvent être imputés en qualité de frais de mandat [...] les dépenses qui entrent dans le champ de la législation relative au financement de la vie politique* ». Or, l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 proscrit les dons des personnes morales, privées comme publiques, aux partis et groupements politiques. Dès lors que le versement d'une somme trouve sa contrepartie dans une prestation fournie par le parti ou groupement politique, il ne constitue plus un don, ce qui exclut de ce fait le bénéfice de tout avantage fiscal.

Appliquée à un loyer pris en charge au moyen d'une avance versée par le Sénat au titre des frais de mandat, cette règle interdit évidemment que ce loyer n'ait aucune contrepartie réelle, ce qui constituerait alors un don « déguisé ». Il en serait de même si le montant du loyer était plus élevé que celui habituellement pratiqué pour un tel bien, ce qui constituerait selon la même logique un don pour la partie supérieure au prix traditionnellement constaté.

Ces raisons ont conduit le vice-président du Comité à recommander de formaliser cette location de manière précise, sous la forme d'un bail, en fixant le montant du loyer selon le prix du marché au regard d'un bien comparable. Si la disposition des lieux implique de mettre à la charge du sénateur, de manière pérenne, certains frais d'entretien, il a été également conseillé de préciser au sein du bail le niveau de prise en charge de ceux-ci par un montant forfaitaire représentatif ou par une clé de répartition fixée à l'avance.

Dans le second cas, le sénateur s'interrogeait sur la possibilité de louer pour sa permanence parlementaire un local appartenant à une société, filiale d'une autre société dont il était administrateur après en avoir été le président.

Au regard des principes déontologiques d'intégrité et de probité qui s'appliquent aux sénateurs conformément à l'article 91 *bis* du Règlement, la location d'une permanence parlementaire appartenant à une société dont un sénateur est administrateur ne soulève pas de difficulté de principe, dès lors qu'il ne possède personnellement aucune part au sein de cette société mais qu'il siège, par exemple, dans ce conseil d'administration en sa qualité d' élu.

Afin de se conformer pleinement à ces principes déontologiques, deux précautions relatives à cette location ont été rappelées au sénateur à l'origine de la question.

D'une part, le montant du loyer acquitté au titre de la location ainsi que des charges afférentes doit être fixé par référence au prix du marché pour un local affecté au sein de la même zone à un usage de bureau, afin d'écartier toute clause contractuelle qui serait plus favorable au sénateur qu'à un autre locataire.

D'autre part, il a été recommandé au sénateur de ne prendre part à aucune décision qui serait prise en conseil d'administration ou dont il serait amené à connaître en sa qualité d'administrateur et qui se rapporterait précisément au local qu'il loue ou à l'immeuble au sein duquel il se trouve.

### **B. 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 institue 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 de ce dernier 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, ni d'un quitus fiscal.

Cette procédure a été mise en œuvre pour la première fois en décembre 2017 pour l'ensemble des sénateurs en fonction au 2 octobre 2017. Elle a été renouvelée pour les sénateurs entrés en fonction au cours de l'année parlementaire 2018-2019. Dix sénateurs ont ainsi reçu une attestation relative à leur situation fiscale pour cette période.

Il est à noter qu'en décembre 2019, deux sénateurs, ayant retrouvé leur siège au Sénat après leur départ du Gouvernement, sont entrés dans le champ de cette procédure alors même qu'ils reprenaient l'exercice de leur mandat parlementaire qui avait cessé temporairement en raison de leurs fonctions gouvernementales suivant l'exigence fixée par l'article 23 de la Constitution. Il s'agissait pour eux de la première remise d'une attestation puisque ces sénateurs n'étaient pas en fonction le 2 octobre 2017. Comme membres du Gouvernement, ils avaient néanmoins fait l'objet d'une vérification de leur situation fiscale lors de leur nomination au Gouvernement en 2017, en application de l'article 9 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Conformément à l'article L.O.136-4 du code électoral, le Comité de déontologie parlementaire a été destinataire d'une copie de l'ensemble des attestations remises par l'administration fiscale. Aucune attestation ne faisait apparaître de manquement qui aurait justifié la transmission au Bureau en vue de la saisine du Conseil constitutionnel.

En application de l'article 17 du règlement intérieur du Comité, ces attestations sont conservées par le secrétariat du Comité et consultables par les membres du Comité qui le souhaiteraient, les informations qu'elles contiennent étant toutefois couvertes par le secret fiscal.

### **C. Le contrôle des « emplois familiaux » de collaborateurs parlementaires**

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. Il édicte une interdiction pour un parlementaire d'employer un collaborateur parlementaire parmi le « premier cercle » (parents, enfants, conjoints, etc.), sous peine de sanctions pénales (trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende) et de nullité de plein droit du contrat.

Cette même disposition institue une obligation déclarative pour l'emploi d'un collaborateur parlementaire appartenant au « second cercle » du sénateur qui le recrute ou « au premier cercle » d'un autre parlementaire, qu'il soit député ou sénateur.

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 selon une procédure fixée par l'arrêté de Bureau n° 2018-117 du 19 avril 2018. Lorsque le sénateur emploie un collaborateur parlementaire appartenant à son « second cercle » familial, il lui appartient d'effectuer auprès des mêmes organes cette démarche déclarative.

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, trois déclarations ont été déposées, une par un sénateur et deux par des collaborateurs parlementaires.

Ce nombre est sensiblement plus faible que celui de l'année parlementaire précédente, au cours de laquelle avaient été comptées dix déclarations de la part d'un sénateur et trois déclarations de la part d'un collaborateur parlementaire. Cette différence s'explique aisément par le fait que lors de la première année de mise en œuvre de ce dispositif, le Comité de déontologie a été destinataire de plusieurs déclarations valant pour des recrutements antérieurs à l'entrée en vigueur du dispositif de déclaration : il existait donc un effet déclaratif exceptionnel mais ponctuel pour la « reprise de l'existant ».

Pour cette année parlementaire, il s'agissait de trois déclarations préalables à un recrutement. Dans une telle hypothèse, 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.

Saisi d'une telle situation, il appartient au Comité de déontologie de veiller, selon les termes de l'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, à ce que le sénateur n'emploie pas une personne comme collaborateur « *d'une manière qui serait susceptible de constituer un manquement aux règles de déontologie de l'assemblée à laquelle [...] ce sénateur appartient* ».

La loi n'ayant pas précisé les critères susceptibles de qualifier un manquement aux principes déontologiques, le Comité a décidé de recourir à la méthode du « faisceau d'indices » pour s'assurer que l'emploi envisagé correspond à la pratique habituelle, sans que le futur collaborateur parlementaire bénéficie d'un « régime de faveur ».

À titre d'exemple, le Comité veille à ce que le collaborateur ne bénéficie pas d'une situation financière « privilégiée » pour son recrutement, qu'il dispose de compétences en adéquation avec le poste proposé et que le recours à ce type de recrutement demeure exceptionnel.

Saisi d'une déclaration d'un sénateur reçue le 24 janvier 2019, le Comité ne s'est pas opposé, compte tenu des conditions envisagées, au recrutement par le sénateur concerné d'un membre de son « second cercle familial ». Le président du Comité a fait connaître, par un courrier du 29 janvier suivant, son intention de ne pas solliciter le sursis à conclure le contrat de travail. Il a cependant invité le sénateur à l'informer des évolutions substantielles des conditions d'emploi (temps de travail, niveau de rémunération, etc.), de sorte à placer le Comité en mesure de s'assurer de l'absence de difficulté au regard des règles déontologiques.

Le Comité a également reçu, le 1<sup>er</sup> février 2019, deux déclarations concomitantes visant à l'informer du recrutement envisagé simultanément par des sénateurs d'un membre appartenant au « premier cercle » familial de l'autre.

Après examen des déclarations et des informations relatives à la situation des collaborateurs intéressés, le président du Comité a demandé, par un courrier adressé le 5 février 2019 au président de l'AGAS, de surseoir à l'établissement des contrats envisagés en vue de permettre au Comité de statuer sur cette situation. Il en a alors informé les sénateurs concernés. Ces projets de recrutement ayant finalement été abandonnés, cette mesure conservatoire est devenue caduque, rendant inutile la réunion du Comité de déontologie.

Lors de la réunion du Comité du 19 février 2019, le Président du Comité a informé le Comité des déclarations reçues et des décisions qu'il avait été conduit à prendre.

#### **D. Les opérations de contrôle des frais de mandat**

Le Bureau du Sénat a fixé les principes généraux de la procédure de contrôle des frais de mandat dans l'arrêté précité du 7 décembre 2017. Les règles auxquelles obéit sa mise en œuvre pratique ont été établies par le Comité, en coordination avec les Questeurs et les services placés sous leur responsabilité.

Les caractéristiques essentielles du contrôle des frais de mandat sont les suivantes :

- le contrôle est annuel et exercé *a posteriori* l'année suivante ;
- un contrôle approfondi par sénateur doit s'effectuer *au moins* une fois au cours du mandat ;

- ce contrôle peut être confié à un organisme extérieur disposant de l'expertise nécessaire et placé sous l'autorité du Comité ;
- le contrôle repose sur les justificatifs à déposer dans une application informatique (*Julia*) dont l'utilisation est une obligation réglementaire ;
- le secret est garanti pour les justificatifs, informations et échanges avec les sénateurs ;
- tout sénateur a la possibilité de faire valoir son point de vue avant toute décision défavorable le concernant.

Le contrôle relevant du Comité, à titre principal, porte donc sur l'usage des avances pour frais de mandat. En revanche, les versements et apurements des avances pour frais de mandat effectués par les services du Sénat, sous la responsabilité du conseil de Questure, ne relèvent pas du champ de son contrôle.

S'agissant des remboursements aux sénateurs, dont l'ampleur est limitée, le Comité n'a pas contrôlé leur bien-fondé, ce contrôle incombant aux services du Sénat sous l'autorité du Conseil de Questure. Toutefois, afin de prévenir tout enrichissement personnel, il s'est assuré que les justificatifs déposés sur l'application informatique *Julia* n'avaient pas déjà servi à obtenir un remboursement direct de la part du Sénat, ce qui serait proscrit par l'article 19 de l'arrêté n° 2017-1202 de Questure du 7 décembre 2017.

Il a ainsi été procédé à des croisements entre les états de remboursement produits par les services financiers et ceux déposés sur l'application informatique.

### ***1. Les opérations préparatoires au contrôle***

Le caractère inédit du contrôle de l'usage des avances pour frais de mandat a conduit le Comité à élaborer, en étroite collaboration avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, un nouveau cadre procédural susceptible d'être revu à l'aune de l'expérience de la première année de contrôle.

Ce cadre procédural a été précisé par un référentiel de contrôle et par le règlement intérieur du Comité, adoptés le 16 octobre 2018.

#### *a) L'élaboration d'un référentiel de contrôle par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes*

En application du 2. de l'article 2 de la convention du 6 juin 2018, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes était chargée de conseiller le Comité dans la définition d'une politique de contrôle pertinente des frais de mandat, cette assistance devant être « *matérialisée par la rédaction d'un référentiel de contrôle soumis à l'approbation du Comité de déontologie* ».

Le 2 août 2018, un projet de référentiel a été communiqué par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes au président du Comité et au Questeur délégué. Les Questeurs ont fait connaître leurs observations et propositions au président du Comité le 26 septembre 2018, permettant au Comité d'en prendre connaissance lors de sa réunion du 16 octobre suivant.

Au terme de ses délibérations, le Comité a adopté, lors de cette réunion du 16 octobre, le projet de référentiel de contrôle assorti de modifications permettant de prendre en compte les suggestions du Conseil de Questure.

Ce référentiel a été porté à la connaissance de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.

*b) La sélection des contrôleurs par le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables*

La convention du 6 juin 2018 confie au Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables la mission de « *réaliser, sous la responsabilité et les directives du Comité de déontologie et conformément au référentiel de contrôle [...], les travaux de contrôle des frais de mandat des sénateurs* ».

À ce titre, le Conseil supérieur a formé l'équipe de contrôleurs qu'il lui appartenait de constituer pour mener cette mission. Il a ainsi ouvert un appel à candidatures le 20 décembre 2018, permettant un dépôt de candidatures jusqu'au 17 janvier 2019. À l'issue de cette sélection, le Conseil supérieur a proposé au Comité de retenir deux de ces candidats pour la première campagne de contrôle.

Il s'agissait du cabinet *La Compagnie fiduciaire* et du cabinet *Crowe-Avvens*. Ces cabinets disposaient pour cette mission de 35 collaborateurs qui ont exercé, selon un roulement propre à chaque cabinet, leur activité au Sénat.

Le Comité a pris acte de cette désignation lors de la réunion du 19 février 2019.

Le dispositif de prise en charge et de contrôle a été présenté aux cabinets d'experts-comptables le 12 mars 2019, avant une rencontre avec le président par intérim du Comité le 19 mars suivant pour fixer les orientations et attentes du Comité pour cette première campagne de contrôle.

Avant le début des opérations de contrôle, la réglementation et la documentation utiles à l'exercice de leur mission ont été mises à la disposition des contrôleurs.

*c) La sélection des sénateurs soumis à contrôle par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes*

Le référentiel de contrôle fixe les modalités de contrôle des sénateurs qui sont répartis, chaque année, entre ceux dont les justificatifs sont soumis à un contrôle approfondi et ceux qui sont concernés par un contrôle transversal de leurs justificatifs.

La sélection des sénateurs soumis au contrôle approfondi s'effectue conformément à la méthode prévue au sein du référentiel de contrôle. Les sénateurs qui ne sont pas sélectionnés pour le contrôle approfondi sont automatiquement soumis au contrôle transversal.

Le Comité a retenu comme périmètre des sénateurs soumis au contrôle ceux qui étaient en exercice l'année au cours de laquelle les sénateurs étaient tenus de déposer leurs justificatifs sur l'application informatique *Julia*. En effet, conformément à l'esprit de la réglementation, le contrôle porte sur les sénateurs qui ont bénéficié du versement d'avances pour frais de mandat de la part du Sénat, ce qui intègre les sénateurs ayant achevé leur mandat au cours de l'exercice contrôlé ou depuis la fin de cet exercice. À défaut, un sénateur achevant son mandat avant son terme aurait l'assurance de ne pas être contrôlé au titre de la dernière année civile de son mandat sénatorial.

L'effectif des sénateurs concernés était ainsi de 355 sénateurs.

Parmi ces 355 sénateurs, 182 se rattachaient à la série 2<sup>1</sup>, renouvelable dès 2020, et devaient être prioritairement soumis à un contrôle approfondi afin de respecter l'exigence qu'au moins un contrôle approfondi soit effectué sur les justificatifs d'un sénateur au cours de son mandat.

La sélection aléatoire pour le contrôle approfondi repose sur deux tirages au sort : une première sélection, puis une seconde sélection.

La première sélection consiste en une sélection aléatoire « conforme à la représentation proportionnelle des groupes politiques et des sénateurs n'appartenant à aucun groupe politique parmi les sénateurs » appartenant à la série 2.

La moitié des sénateurs de la série 2 de chaque groupe politique a donc été sélectionnée de manière aléatoire. L'autre moitié non sélectionnée en 2019 sera contrôlée de droit en 2020.

Le critère de représentativité politique permet d'assurer que l'aléa ne conduit pas à une surreprésentation manifeste d'un groupe politique dans l'échantillon de sénateurs soumis à un contrôle approfondi. Il a été apprécié en fonction de la répartition entre groupes politiques des seuls sénateurs appartenant à la série 2 ; à défaut, l'échantillon aurait été déséquilibré du fait de l'absence d'homothétie entre la répartition politique au sein de la série et au sein de l'ensemble du Sénat.

Pour l'application de ce critère, l'appartenance à un groupe politique a été appréciée au 31 décembre 2018 ou, à défaut, à la date de la cessation du mandat. Par convention, l'arrondi a été fait au nombre inférieur si le groupe politique était plus représenté dans la série 2 que dans l'effectif total du Sénat et inversement.

| <b>Groupe politique</b>                      | <b>Effectif de la série 2</b> | <b>Effectif à sélectionner</b> |
|--|-------------------------------|--------------------------------|
| Les Républicains                             | 81                            | 40                             |
| Socialiste et républicain                    | 38                            | 19                             |
| Union centriste                              | 25                            | 13                             |
| Radical, démocratique et social européen     | 13                            | 6                              |
| La République en marche                      | 12                            | 6                              |
| Les Indépendants – République et territoires | 6                             | 3                              |
| Communiste républicain citoyen et écologiste | 4                             | 2                              |
| Non-inscrits                                 | 3                             | 1                              |
| <i>Total</i>                                 | 182                           | 90                             |

La seconde sélection est strictement aléatoire – sans critère – parmi les sénateurs non sélectionnés au titre de la première sélection. Cette seconde sélection concerne donc autant les sénateurs appartenant à la série 1 que ceux relevant de la série 2.

---

1 Si la série 2 compte 178 sièges (tableau n° 5 annexé au code électoral), un nombre de sénateurs légèrement supérieur lui était rattaché en raison des remplacements intervenus en cours d'année 2018.

Le nombre de sénateurs choisis au titre de la seconde sélection doit représenter 15 % du nombre de Sénateurs choisis au titre de la première sélection. Pour 2019, ce nombre était donc de 14 sénateurs, le nombre de 13,5 ayant été arrondi au nombre immédiatement supérieur.

Il en résultait que 104 sénateurs seraient soumis à un contrôle approfondi et 251 sénateurs à un contrôle transversal.

En fonction de ces règles, la sélection a été effectuée de manière aléatoire en deux temps – la première puis la seconde sélection du contrôle approfondi – permettant de déduire la liste des sénateurs concernés par un contrôle transversal. Cette sélection a été effectuée le 19 février 2019, au Sénat par les représentantes de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, en présence des président et vice-président du Comité. Il en a été dressé procès-verbal.

La liste des sénateurs selon le type de contrôle auquel leurs justificatifs seraient examinés a été transmise, le même jour, au Président et aux Questeurs du Sénat.

Ces modalités de sélection correspondent à l'esprit de la réglementation en respectant deux impératifs : garantir un contrôle approfondi des justificatifs annuels de chaque sénateur au moins une fois avant le terme normal de son mandat et assurer en permanence un aléa suffisant pour que le type de contrôle auquel les justificatifs du sénateur sont soumis demeure imprévisible.

Autrement dit, le dispositif peut se résumer ainsi :

- chaque sénateur est sélectionné, de manière programmée (mais non prévisible), pour un contrôle approfondi d'ici au renouvellement de la série à laquelle il appartient ;
- un sénateur, même lorsqu'il a été contrôlé une fois de manière approfondie, sera susceptible d'être à nouveau contrôlé selon la même modalité à la suite d'un tirage au sort.

#### *d) L'information des sénateurs par le Comité de déontologie*

Le 8 février 2019, une lettre circulaire du Président du Sénat a été adressée à l'ensemble des sénateurs sur la procédure à venir de contrôle des frais de mandat. Cette information faisait suite à un premier courrier explicatif adressé le 13 novembre 2018 par les président et vice-président du Comité aux présidents de groupes politiques.

Par la suite, le président par intérim du Comité de déontologie parlementaire a adressé à chaque sénateur, le 18 mars 2019, un courrier précisant le type de contrôle dont les justificatifs de celui-ci feraient l'objet et les possibilités offertes pour échanger avec l'équipe de contrôleurs. Il a rappelé, à cette occasion, la possibilité pour un sénateur de saisir à tout moment le Comité d'une difficulté liée à la mise en œuvre de ce contrôle, notamment dans les échanges avec les contrôleurs.

En retour, les sénateurs ont fait connaître au secrétariat du Comité l'adresse électronique à laquelle ils souhaitaient être contactés par les contrôleurs ou, éventuellement, les tiers de confiance qu'ils avaient choisi de désigner pour les représenter auprès des contrôleurs. Ces informations ont été communiquées à ces derniers.

## ***2. Les opérations de contrôle***

Les opérations de contrôle des frais de mandat de l'année précédente ne peuvent pas débiter avant l'apurement annuel auquel procèdent les services financiers du Sénat au cours de la seconde quinzaine de janvier, les sénateurs disposant en effet d'un délai courant jusqu'au 15 janvier pour enregistrer des frais liés à l'année précédente selon les articles 11 et 17 de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017 précité.

À l'inverse, il est fait obligation au Comité d'arrêter son programme de contrôle avant le 15 mars de l'année suivant celle des frais contrôlés, ce programme devant être transmis au Président pour communication aux Questeurs conformément à l'article 17 de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017 précité).

En 2019, les opérations de contrôle ont débuté le 1<sup>er</sup> avril avec l'installation des cabinets d'experts-comptables dans les locaux du Sénat. Ceux-ci ont indiqué que la première quinzaine d'avril avait été consacrée au réglage du contrôle, à la définition des outils de contrôle et à la répartition des justificatifs à contrôler. Les deux cabinets se sont répartis le périmètre du contrôle d'un commun accord selon un partage alphabétique des sénateurs, chaque cabinet se chargeant d'une moitié du contrôle approfondi et d'une moitié du contrôle transversal.

### *a) Les échanges avec les sénateurs ou leurs tiers de confiance*

Il s'agit donc d'un contrôle sur pièces complété, au besoin et dans un second temps, par des demandes de précisions adressées aux sénateurs pour recueillir des informations strictement nécessaires au contrôle.

Les échanges entre les experts-comptables, d'une part, et les sénateurs ou leur tiers de confiance, d'autre part, ont prouvé leur utilité en contribuant à remettre en contexte ou éclairer des dépenses, ce qui a permis aux contrôleurs de lever nombre de doutes ou réserves sur les opérations contrôlées.

Lors de la notification du contrôle par les président et vice-président du Comité, chaque sénateur était appelé à désigner, s'il le souhaitait, un tiers de confiance chargé de le représenter auprès des experts-comptables dans le cadre du contrôle. Parmi les sénateurs ayant choisi cette option, la majorité a retenu comme tiers de confiance l'un de ses collaborateurs parlementaires. Une minorité s'en est remise à un professionnel extérieur.

Parallèlement, dans l'hypothèse où un sénateur souhaitait être destinataire des éventuelles demandes des experts-comptables, il lui était loisible de faire connaître une adresse électronique personnelle à laquelle il serait contacté. À défaut, l'adresse électronique du Sénat a été utilisée.

Ces précautions ont permis d'adapter la procédure de contrôle à la diversité des fonctionnements propres aux sénateurs pour l'enregistrement de leurs justificatifs de frais de mandat, selon qu'ils s'en chargent eux-mêmes ou qu'ils ont délégué cette mission à un tiers. Cette personne était généralement désignée, de manière symétrique, comme le contact privilégié des experts-comptables dès lors qu'elle était la plus apte à répondre à leurs questions. En tout état de cause, l'attention des sénateurs a cependant été attirée sur la nécessité d'utiliser, en vue de conserver à ces échanges la confidentialité souhaitée, une adresse électronique sécurisée.

### *b) L'intensité du contrôle des justificatifs consultés*

En application du référentiel de contrôle, un sénateur, y compris s'il a cessé son mandat au moment du contrôle, doit être soumis à un contrôle de ses justificatifs, qu'il s'agisse d'un contrôle approfondi – ce qui concernait 104 sénateurs en 2019 – ou d'un contrôle transversal, pour les 251 autres sénateurs.

Tout sénateur fait donc l'objet d'un contrôle par sondage selon les méthodes traditionnelles de l'audit, mais d'une intensité variable.

Dans le cadre d'un contrôle approfondi, entre 40 % à 60 % des dépenses déclarées sont contrôlées, en fonction du nombre d'anomalies constatées.

Pour un contrôle transversal, le contrôle porte sur un échantillon de justificatifs concernant entre 10 % et 30 % des dépenses déclarées, avec une focalisation sur certaines catégories de dépenses. Le Comité a la faculté de désigner jusqu'à quatre catégories de dépenses au sein desquelles les justificatifs sont contrôlés jusqu'à concurrence de 20 % à 30 % du montant total de la catégorie, tandis que les autres catégories sont contrôlées à hauteur de 10 % à 20 % de leur montant. Le Comité avait retenu cette année trois catégories représentatives mais de volume prévisible différent : la catégorie 1 (permanence parlementaire), la catégorie 6 (frais de réception et de représentation) et la catégorie 8 (frais juridiques et bancaires).

Quel que soit le type de contrôle, l'examen des dépenses sélectionnées a conduit à la vérification de la nature de la dépense, de sa justification, de sa date, de son identification dans *Julia* et de son montant.

À la fin du contrôle, selon la part d'anomalies relevées, l'examen des justificatifs a pu être étendu progressivement.

Ainsi, pour le contrôle approfondi, en cas d'anomalies relevées dont le montant total était supérieur à 10 % du total de la sélection des 40 %, une sélection complémentaire a été effectuée pour atteindre 50 % du montant total des dépenses. En cas d'anomalies dont le montant total était supérieur à 10 % du total de la sélection des 50 %, une sélection complémentaire était également effectuée pour atteindre 60 % du montant total des dépenses.

Pour le contrôle transversal, en cas d'anomalies dont le montant total était supérieur à 10 % de l'échantillon, le contrôle a été complété pour atteindre, selon la catégorie, 20 % ou 30 % du montant total des frais des catégories ciblées.

### **3. L'achèvement du contrôle**

#### *a) L'examen des situations individuelles par le Comité*

Le rapport de contrôle du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables a été remis le 10 juillet 2019 aux président et vice-président du Comité. Le même jour, le Comité s'est réuni pour prendre connaissance de ce rapport.

Au regard du caractère inédit et de l'importance des questions soulevées par ce premier contrôle, le Comité a procédé en deux temps.

Il s'est d'abord réuni le 10 juillet pour arrêter des lignes directrices sur l'interprétation à retenir des règles de prise en charge (lien avec l'exercice du mandat parlementaire, caractère raisonnable du montant, etc.). À ce stade, aucune situation individuelle n'a été examinée par le Comité qui s'en est tenu aux principes et aux observations générales formant la première partie du rapport du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.

En fonction de cette grille de lecture, le président et le vice-président du Comité ont alors informé individuellement les sénateurs concernés des dépenses susceptibles d'être écartées de la prise en charge. Il leur était indiqué qu'ils pouvaient, conformément à l'article 20 du Règlement intérieur du Comité, être entendus par celui-ci ou formuler des observations écrites dans un délai d'une dizaine de jours.

Le président et le vice-président du Comité ont reçu à eux deux, au nom du Comité, 56 sénateurs ayant sollicité un entretien individuel. Le Comité a également été destinataire de 72 observations écrites. Ce dialogue a été fructueux en permettant au Comité d'admettre certaines dépenses comme frais de mandat au vu des explications fournies.

Les autres sénateurs, soit environ deux-tiers de l'effectif contrôlé, ont été informés dès le 10 juillet 2019 qu'aucune de leurs dépenses ne soulevait de difficultés au regard du respect de la réglementation. Ces sénateurs pouvaient cependant être concernés par de simples erreurs de saisie ou des justificatifs en doublon.

Le Comité s'est réuni, dans un second temps, le 24 juillet pour statuer cette fois sur les situations restant en suspens. Il a pris acte de la liste des sénateurs pour lesquels le contrôle n'avait mis à jour aucune irrégularité ou bien de simples erreurs de saisie ou des justificatifs multiples. Il a également rectifié trois situations pour lesquelles il s'était avéré, après contact avec le sénateur concerné, que la constatation par les experts-comptables d'erreurs de saisie ou de justificatifs en doublon était erronée.

Sur le rapport conjoint de son président et de son vice-président, le Comité a ensuite examiné l'ensemble des situations pour lesquels le sénateur avait reçu un courrier d'information de dépenses litigieuses. À l'exception du président et du vice-président, les membres du Comité ont statué sur des fiches anonymisées.

Selon l'esprit de la procédure, le Comité a statué à partir des opérations relevées par les experts-comptables, en s'interdisant de contrôler de sa propre initiative des justificatifs qui n'avaient pas été préalablement visés par les opérations de contrôle. Le Comité n'a ainsi pas étendu, de manière arbitraire, le périmètre du contrôle.

À l'issue de la réunion, les président et vice-président du Comité ont transmis au Président du Sénat l'état récapitulatif des décisions adoptées par le Comité pour l'ensemble des sénateurs contrôlés. Le 29 août 2019, le Président du Sénat a informé le président du Comité qu'il ne solliciterait aucun nouvel examen des décisions prises, comme l'y aurait autorisé l'article 19 de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017 précité.

#### *b) La clôture des opérations de contrôle*

Le président du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables a remis au Comité, le 13 septembre 2019, un courrier valant attestation de la réalisation des travaux de contrôle dont une copie a été transmise aux Questeurs.

Lors de sa réunion du 18 septembre 2019, le Comité, ayant constaté l'absence de demande de nouvel examen par le Président du Sénat, a formellement clos les opérations de contrôle pour les frais de mandat engagés en 2018. Les décisions du Comité sont donc devenues définitives.

La liste des sommes à recouvrer a été transmise, le même jour, au Président du Sénat qui l'a communiquée aux Questeurs. Un courrier des président et vice-président du Comité a informé chaque sénateur du sens de la décision ainsi que, le cas échéant, de la motivation de celle-ci. Au vu de la liste communiquée, les Questeurs ont notifié aux sénateurs concernés l'obligation de rembourser.