

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.