



COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE (CDP)
DU SÉNAT

RAPPORT D'ACTIVITÉ
SESSION PARLEMENTAIRE 2020-2021

Janvier 2022

Chapitre XX ter de l'Instruction générale du Bureau (IGB)

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

Le présent rapport **couvre la période allant du 1^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021.**

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	4
LA COMPOSITION DU COMITÉ	7
LES PRINCIPALES MISSIONS DU COMITÉ	9
LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS DE LA SESSION 2020-2021	10
PREMIÈRE PARTIE : L'ACTIVITÉ DU COMITÉ	11
I. LES AVIS ET LES CONSEILS DÉONTOLOGIQUES : UN NOMBRE RECORD DE SAISINES, DANS UNE DÉMARCHE PRÉVENTIVE	11
A. LES AVIS DÉONTOLOGIQUES	12
B. LES CONSEILS DÉONTOLOGIQUES	13
II. LE CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT : UNE CAMPAGNE PARTICULIÈREMENT DENSE EN RAISON DU RENOUVELLEMENT SÉNATORIAL DE SEPTEMBRE 2020	16
A. LE PÉRIMÈTRE DU CONTRÔLE.....	17
B. LE DÉROULEMENT DU CONTRÔLE	18
III. LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS	20
IV. L'INSTRUCTION DES SIGNALEMENTS DE SUSPICION DE FAITS DE HARCÈLEMENT À L'ÉGARD DE COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES, UNE NOUVELLE COMPÉTENCE POUR LE COMITÉ	21
A. LA PROCÉDURE D'INSTRUCTION	23
B. L'INSTRUCTION DE DEUX PREMIÈRES AFFAIRES	23
V. LE CONTRÔLE DES « EMPLOIS FAMILIAUX » DE COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES	25
VI. LA RÉCEPTION DES ATTESTATIONS FISCALES DES SÉNATEURS	27
LES PERSPECTIVES DE LA PROCHAINE SESSION	28
SECONDE PARTIE : LE RECUEIL DE JURISPRUDENCE	30
A. LA PERMANENCE PARLEMENTAIRE	30

B. LES CONTRAINTES LIÉES À L'OBLIGATION DE « DOUBLE RÉSIDENCE » ENTRE LA CIRCONSCRIPTION ET PARIS	32
C. LES FRAIS DE TRANSPORT	33
D. LA COMMUNICATION	35
E. LES FRAIS DE RÉCEPTION ET DE REPRÉSENTATION.....	37
F. LES FRAIS DE FORMATION ET D'EMPLOI DES SÉNATEURS ET DE LEURS COLLABORATEURS	39
G. LES HONORAIRES JURIDIQUES ET FINANCIERS.....	40
H. LES AUTRES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES SÉNATEURS.....	42

AVANT-PROPOS

Créé en 2009, le Comité de déontologie parlementaire (CDP) du Sénat veille au respect des principes déontologiques applicables aux sénatrices et aux sénateurs : **indépendance, dignité, probité, intégrité et prévention des conflits d'intérêts**¹.

Sa légitimité est confortée par **le caractère collégial et pluraliste de ses décisions**, l'ensemble des groupes politiques étant représenté au sein du Comité.

La déontologie parlementaire correspond à **un comportement éthique**, que les sénatrices et les sénateurs doivent adopter dans l'exercice de leur mandat. Le rôle du Comité consiste ainsi à appréhender des situations concrètes et diverses, à partir de principes généraux clairement établis.

Le Comité de déontologie doit aussi **faire preuve de pédagogie** : ses **missions préventives** occupent une grande partie de son activité, que ce soit dans la prévention des conflits d'intérêts ou le contrôle de l'utilisation des frais de mandat. L'objectif est de répondre aux questions des sénatrices et des sénateurs en amont, pour les guider dans leur prise de décision et veiller au respect des règles applicables.

Cette action préventive est utilement complétée par **des prérogatives plus contraignantes**, notamment pour le contrôle des frais de mandat : lorsque le Comité constate qu'une dépense a été engagée de manière irrégulière, la sénatrice ou le sénateur concerné doit la rembourser au Sénat, sur ses deniers personnels. La rigueur de ce dispositif a d'ailleurs été saluée par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) dans son rapport de septembre 2020².

La session 2020-2021 est celle de tous les records

pour le Comité de déontologie :

**12 réunions plénières, 152 conseils déontologiques,
contrôle des frais de mandat de 437 sénateurs ou anciens sénateurs**

¹ Article 91 bis du Règlement du Sénat.

² GRECO, *Rapport de conformité intermédiaire du quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.*

Cette montée en puissance du Comité de déontologie s'explique par le calendrier électoral : les nouveaux sénateurs élus en septembre 2020 ont pu avoir besoin d'un accompagnement renforcé pour appréhender les règles déontologiques applicables, alors que les sénateurs « sortants » ont pu s'interroger sur les conditions de leur départ (reprise du véhicule de fonction, déménagement de leur permanence parlementaire, *etc.*).

Mais cette montée en puissance s'explique aussi par **l'ancrage du Comité dans l'institution sénatoriale** : son rôle est aujourd'hui bien connu des sénatrices et des sénateurs, qui n'hésitent pas à le saisir dans une démarche préventive.

Le Comité s'est également vu confier une nouvelle mission en novembre 2020 : **l'instruction des signalements de suspicion de faits de harcèlement moral ou sexuel à l'encontre des collaborateurs parlementaires**. Deux signalements ont été instruits au cours de la session 2020-2021, avec l'appui d'un cabinet indépendant spécialisé dans la gestion des ressources humaines et le droit du travail.

La diffusion de la culture déontologique constitue l'une des priorités du Comité.

Il entretient un dialogue constant avec le Bureau du Sénat et le Conseil de Questure, compétents pour définir les règles applicables.

En tant que Président et Vice-présidente du Comité de déontologie, nous tenons à remercier M. le Président du Sénat, MM. les Questeurs et les membres du Bureau pour leur écoute et leur engagement pour le respect des principes déontologiques au sein de notre assemblée.

Dans le même esprit, le Comité échange régulièrement avec des organes extérieurs, dont M. le Déontologue de l'Assemblée nationale et M. le Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Sur le plan international, le Comité prend part au Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (RFEDP), créé en octobre 2019 et qui regroupe aujourd'hui 25 organes déontologiques du monde entier¹.

¹ Le site Internet du RFEDP est consultable à l'adresse suivante : www.rfedp.org.

Le rapport d'activité du Comité participe à ce **partage d'expériences**, qui est indispensable pour diffuser les principes déontologiques et assurer leur légitimité, dans le respect de l'autonomie des assemblées parlementaires.

Arnaud BAZIN

Président du CDP



Michelle MEUNIER

Vice-présidente du CDP



LA COMPOSITION DU COMITÉ

Organe pluraliste, le Comité de déontologie parlementaire est composé de **9 sénateurs désignés par le Président du Sénat**, dont un président appartenant au groupe ayant l'effectif le plus important et un représentant pour chacun des 8 groupes politiques. Son vice-président est issu du groupe d'opposition présentant l'effectif le plus important¹.

Ses membres sont nommés après chaque renouvellement du Sénat, pour une durée de 3 ans. Aucun ne peut accomplir plus de deux mandats.

Le Président du Comité est **M. Arnaud BAZIN**, qui a succédé à M. François PILLET en avril 2019. Sa Vice-présidente est **Mme Michelle MEUNIER**, désignée en octobre 2020.

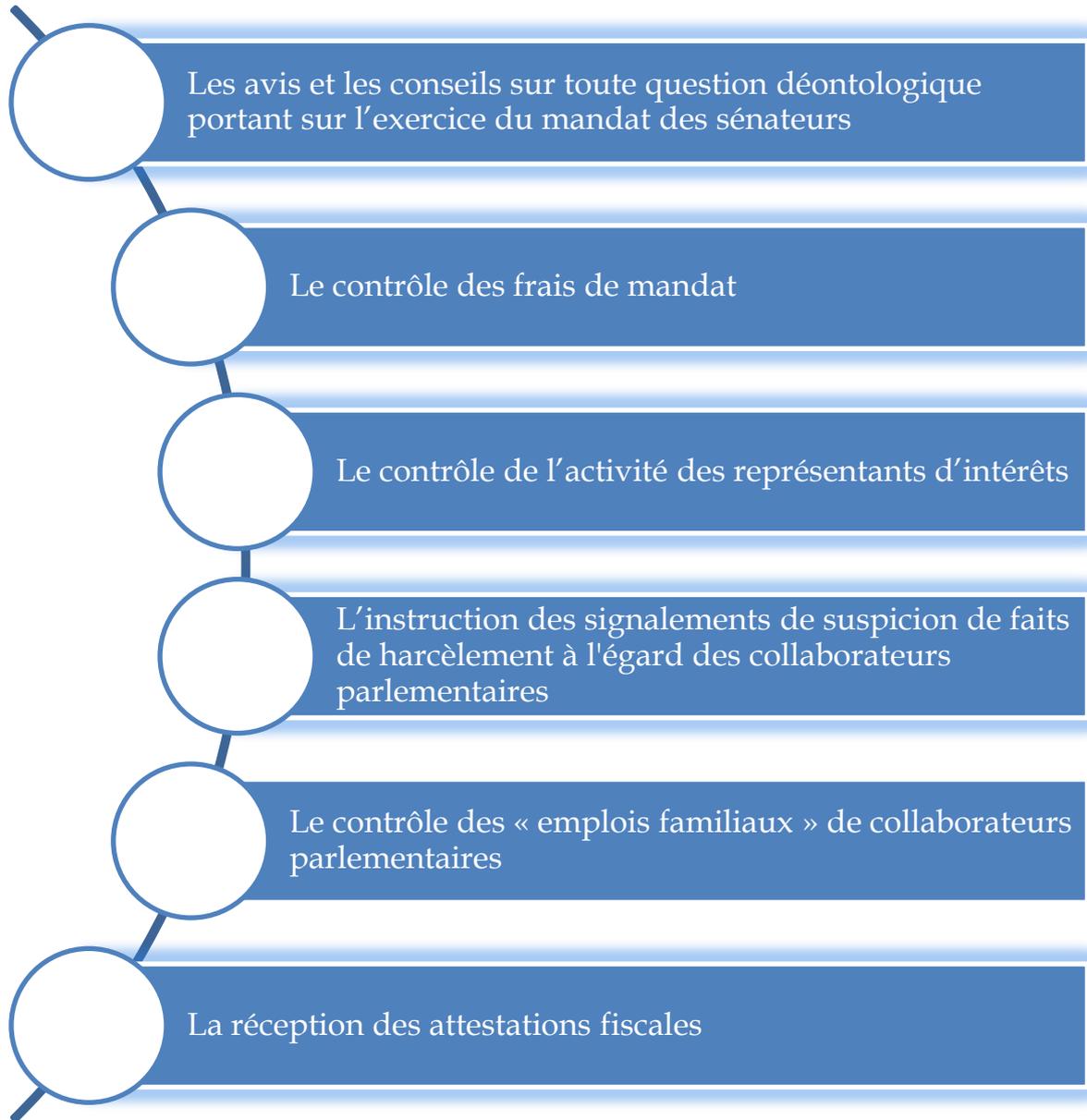
La composition du Comité a été renouvelée à la suite des **élections sénatoriales de septembre 2020**, pour le triennat 2020-2023.

COMPOSITION DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE

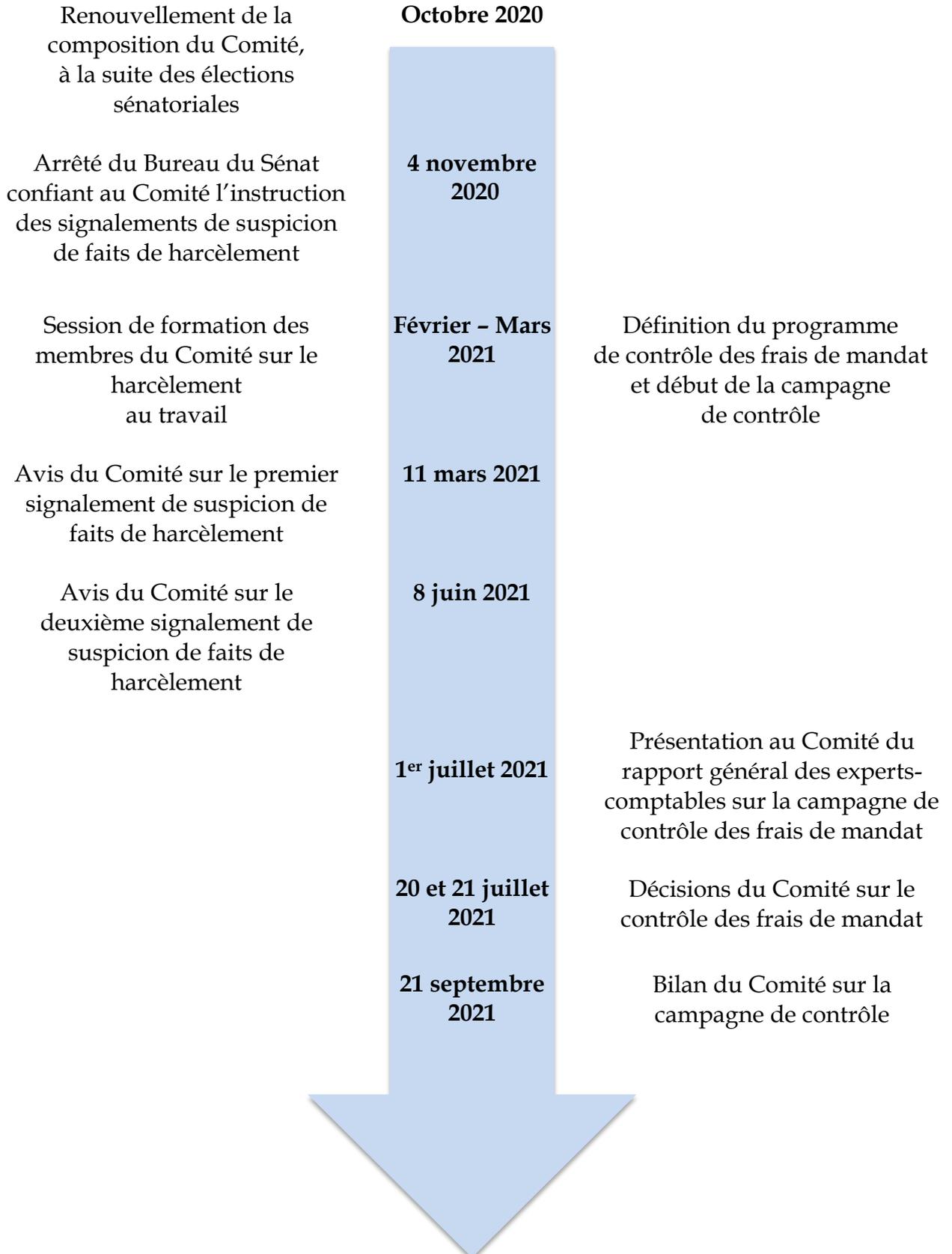
- M. Arnaud BAZIN (Les Républicains – Val-d'Oise), Président ;
- Mme Michelle MEUNIER (Socialiste, écologiste et républicain – Loire-Atlantique), Vice-présidente ;
- M. Éric BOCQUET (Communiste, républicain, citoyen et écologiste – Nord) ;
- M. Emmanuel CAPUS (Les Indépendants – République et Territoires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

¹ Article 91 sexies du Règlement du Sénat.

LES PRINCIPALES MISSIONS DU COMITÉ



LES ÉVÉNEMENTS MARQUANTS DE LA SESSION 2020-2021



PREMIÈRE PARTIE : L'ACTIVITÉ DU COMITÉ

L'activité du Comité de déontologie parlementaire a été **particulièrement soutenue au cours de la session 2020-2021**, que ce soit dans l'exercice :

- de ses missions « historiques » (avis et conseils déontologiques, contrôle des frais de mandat, *etc.*) ;

- ou de sa nouvelle mission d'instruction des signalements de suspicion de faits de harcèlement des sénateurs¹ à l'égard des collaborateurs parlementaires, en application de l'arrêté de Bureau du 4 novembre 2020 (deux instructions menées au cours de la session, avec l'appui d'un cabinet indépendant).

Le Comité s'est réuni en formation plénière à 12 reprises au cours de la session (contre 7 fois l'année précédente), soit une moyenne d'une réunion par mois. La crise sanitaire n'a donc pas affecté son bon fonctionnement.

En outre, le Président et la Vice-présidente du Comité ont rendu des conseils déontologiques, sur délégation du Comité et sans besoin de le réunir.

I. LES AVIS ET LES CONSEILS DÉONTOLOGIQUES : UN NOMBRE RECORD DE SAISINES, DANS UNE DÉMARCHE PRÉVENTIVE

Le Comité de déontologie parlementaire accompagne les sénateurs dans l'exercice de leur mandat.

Cette **mission préventive** se traduit par la rédaction d'avis et de conseils déontologiques tout au long de l'année.

¹ Pour la suite des développements et pour éviter tout risque d'identification, les sénatrices et les sénateurs sont regroupés sous le terme de « sénateurs ».

AVIS ET CONSEILS : LE RÔLE DU COMITÉ

Le Comité peut être saisi sur la prévention et le traitement des conflits d'intérêts des sénateurs et sur toute question déontologique concernant l'exercice de leur mandat¹. Il est également consulté sur les règles de prise en charge des frais de mandat, en amont de leur adoption².

Conformément au Règlement du Sénat, il convient de distinguer :

- **les avis du Comité**, lorsqu'il est saisi par le Bureau ou le Président du Sénat sur des questions générales ou des cas individuels, ou sur les règles de prise en charge des frais de mandat. Le Comité se réunit alors en formation plénière pour statuer ;

- **les conseils déontologiques**, qui peuvent être demandés par tout sénateur sur une question déontologique liée à l'exercice de son mandat.

De nature confidentielle, les conseils sont rendus par le Président ou la Vice-présidente, qui bénéficient à cet effet d'une délégation du Comité³. Cette procédure permet de répondre avec réactivité aux sollicitations des sénateurs : en règle générale, le Président ou la Vice-présidente apportent des éléments de réponse en moins d'une semaine. Les cas les plus complexes peuvent être soumis à la formation plénière du Comité, qui se prononce alors de manière collégiale.

Les conseils peuvent être rendus sous la forme d'une fiche anonymisée, ce qui permet de diffuser la jurisprudence du Comité auprès des sénateurs confrontés à des problématiques similaires ainsi qu'aux services du Sénat.

A. LES AVIS DÉONTOLOGIQUES

Le Comité a rendu 6 avis déontologiques lors de la session 2020-2021 sur saisine du Président du Sénat, soit un de plus que lors de l'exercice précédent.

¹ Articles 91 sexies et 91 septies du Règlement du Sénat.

² Article 4 sexies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

³ Chapitre XX ter de l'Instruction générale du Bureau (IGB).

NOMBRE D'AVIS DÉONTOLOGIQUES RENDUS PAR LE COMITÉ

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

Parmi ces avis :

- 3 sont relatifs à des ajustements proposés par le Conseil de Questure aux règles de prise en charge des frais de mandat ;
- un concerne le cas particulier des frais de mandat d'un sénateur ;
- 2 résultent de l'instruction des signalements de suspicion de faits de harcèlement (voir *infra*).

B. LES CONSEILS DÉONTOLOGIQUES

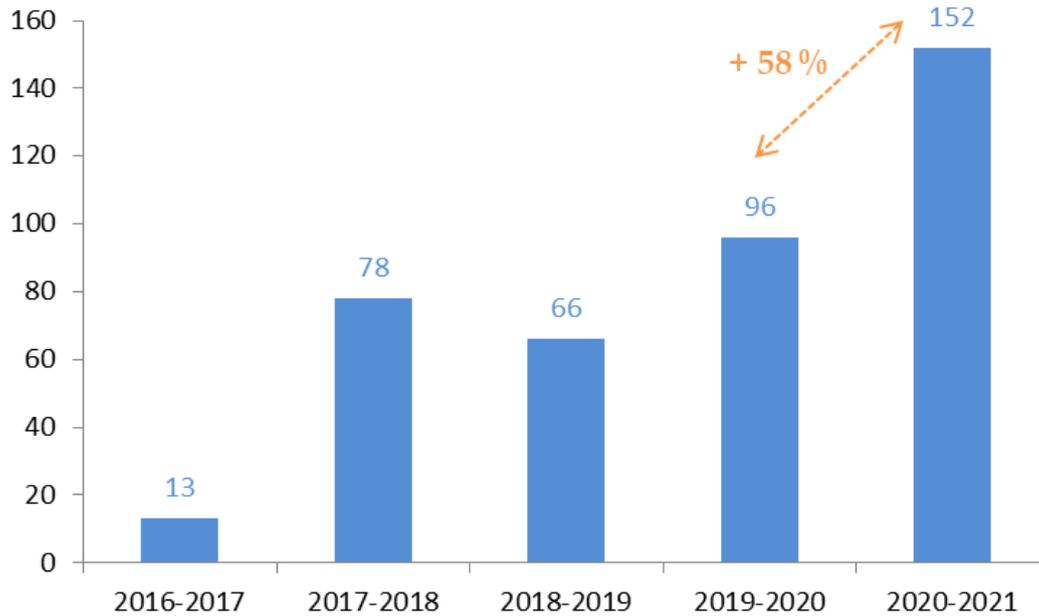
**152 conseils déontologiques ont été rendus
lors de la session 2020-2021.**

**Leur nombre a ainsi augmenté de 58 % par rapport
à la session 2019-2020 (96 conseils) et de 130 % par rapport
à la session 2018-2019 (66 conseils).**

Sur ces 152 conseils déontologiques rendus lors de la session 2020-2021, 147 l'ont été par le Président ou la Vice-présidente du Comité et 5 par la formation plénière. 30 conseils ont pris la forme d'une fiche anonymisée.

Il faut remonter à la session 2017-2018 pour constater une telle augmentation du nombre de conseils, au moment du remplacement de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) par le nouveau régime de l'avance pour frais de mandat (AFM).

NOMBRE DE CONSEILS DÉONTOLOGIQUES



AUGMENTATION DU NOMBRE DE CONSEILS DÉONTOLOGIQUES : LES FACTEURS EXPLICATIFS

Cette tendance peut s'expliquer par au moins 3 facteurs :

- **une meilleure connaissance chez les sénateurs du rôle préventif du Comité ;**

- **les élections sénatoriales de septembre 2020.** D'une part, les sénateurs « sortants » ont pu s'interroger sur les conditions de leur départ (déménagement de leur permanence parlementaire, reprise de leur véhicule de fonction, *etc.*). D'autre part, les nouveaux sénateurs ont pu avoir besoin d'un accompagnement renforcé pour appréhender les règles déontologiques applicables ;

- **les élections régionales et départementales de juin 2021.** Ces scrutins ont nécessité une attention particulière pour s'assurer que les moyens du Sénat ne soient pas utilisés pour financer des campagnes électorales¹.

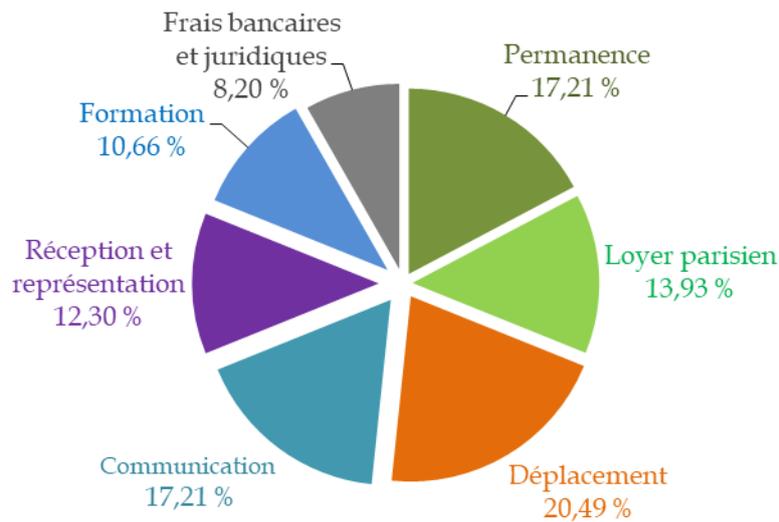
¹ En cohérence avec l'article L. 52-8-1 du code électoral, qui prévoit une telle interdiction.

Au total, 103 sénateurs ont saisi le Comité de déontologie d'une demande de conseil¹, ce qui représente près d'un tiers des effectifs.

Les saisines ont émané de l'ensemble des groupes politiques, à due concurrence de leur poids dans la composition du Sénat.

Cette année encore, les demandes portent majoritairement sur la prise en charge des frais de mandat avec 122 conseils (soit 4/5 du total). Les questions des sénateurs concernent principalement les frais de déplacement, la permanence parlementaire et la communication.

RÉPARTITION DES CONSEILS RELATIFS AUX FRAIS DE MANDAT



La jurisprudence du Comité est présentée dans la seconde partie du rapport.

¹ Certains sénateurs ayant adressé plusieurs demandes de conseil au Comité de déontologie.

II. LE CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT : UNE CAMPAGNE PARTICULIÈREMENT DENSE EN RAISON DU RENOUVELLEMENT SÉNATORIAL DE SEPTEMBRE 2020

Entre mars et juillet 2021, le Comité de déontologie parlementaire a mené sa **troisième campagne de contrôle des frais de mandat des sénateurs**.

Pour exercer cette mission, il s'appuie sur **l'expertise** :

- **de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)**, qui participe à l'élaboration du référentiel de contrôle et du programme de contrôle (répartition entre les contrôles approfondis et transversaux) ;

- **d'experts-comptables**, qui contrôlent les justificatifs de dépense pour le compte et sous la supervision du Comité. Comme les années précédentes, le **Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC) a sélectionné deux cabinets à cette fin** : l'un avait participé aux deux premières campagnes de contrôle ; l'autre intervenait pour la première fois au Sénat.

Le référentiel sur lequel se fonde le contrôle a été rendu public¹.

CONTRÔLE DES FRAIS DE MANDAT : LE RÔLE DU COMITÉ

Il existe **trois modalités de prise en charge des frais de mandat des parlementaires²** : la prise en charge directe par leur assemblée, la mise à disposition d'avances et le remboursement de frais. En pratique, l'essentiel des dépenses est acquitté au moyen de **l'avance pour frais de mandat (AFM)**.

Conformément à l'arrêté de Bureau du 7 décembre 2017, les frais de mandat des sénateurs doivent présenter **un lien direct avec l'exercice de leur mandat** et revêtir **un caractère raisonnable**.

Le contrôle des frais de mandat relève du Comité de déontologie parlementaire. Il s'agit d'un contrôle *a posteriori*, qui porte sur les dépenses engagées l'année précédente.

Tous les sénateurs font l'objet d'un contrôle annuel, effectué sur la base d'un échantillonnage de leurs dépenses :

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

¹ Ce référentiel est consultable à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/role/regime/Referentiel_de_contrôle_fevrier_2021.pdf.

² Article 4 sexies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Élaboré avec la participation de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), le programme de contrôle poursuit un double objectif :

- chaque sénateur doit faire l'objet d'au moins un contrôle approfondi au cours de son mandat (première sélection) ;

- s'ajoutent des contrôles approfondis pour des sénateurs sélectionnés de manière aléatoire (seconde sélection). Un sénateur peut ainsi être soumis à plusieurs contrôles approfondis au cours de son mandat, en fonction de ces tirages aléatoires.

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

Un **contrôle complémentaire** peut être mis en œuvre pour les dossiers qui laissent supposer des anomalies sur les dépenses ne faisant pas partie de l'échantillon initial de contrôle, que ces dossiers relèvent d'un contrôle approfondi ou transversal. Avec l'accord du Président et de la Vice-présidente du Comité, les experts comptables contrôlent l'ensemble des justificatifs qui excèdent un certain montant, sur une ou plusieurs catégories de dépenses.

A. LE PÉRIMÈTRE DU CONTRÔLE

La troisième campagne de contrôle a porté sur les frais de mandat engagés en 2020.

En raison du renouvellement sénatorial de septembre 2020, le Comité a réalisé 437 contrôles, dont 348 pour les sénateurs en fonction et 89 pour les anciens sénateurs dont le mandat a pris fin en 2020.

Le nombre de contrôles a ainsi augmenté de 23 % par rapport à la précédente campagne.

NOMBRE DE CONTRÔLES EFFECTUÉS LORS DES CAMPAGNES DU COMITÉ

Campagne de contrôle des frais de mandat	Première campagne	Deuxième campagne	Troisième campagne
Année de mise en œuvre du contrôle	2019	2020	2021
<i>Année sur laquelle a porté le contrôle</i>	2018	2019	2020
Nombre de sénateurs contrôlés	355	354	437

La répartition entre les contrôles approfondis, d'une part, et les contrôles transversaux, d'autre part, a été réalisée avec la participation de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) et dans le respect du référentiel de contrôle. Le Comité de déontologie a acté ce programme de contrôle lors de sa réunion du 18 février 2021.

En 2021, 359 sénateurs ou anciens sénateurs ont fait l'objet d'un contrôle transversal et 78 d'un contrôle approfondi¹.

Le Président et la Vice-présidente du Comité ont autorisé **55 contrôles complémentaires** pour les dossiers présentant le plus de difficultés. Ces contrôles s'affirment comme un moyen pour le Comité de cibler certaines situations à risques ou de lever le doute sur des suspicions d'anomalies. Ils ont concerné 12,59 % des sénateurs ou anciens sénateurs, un chiffre en hausse de quatre points par rapport à l'exercice précédent (8,19 %).

RÉPARTITION DES CONTRÔLES POUR LES FRAIS DE L'EXERCICE 2020

	Contrôle approfondi			Contrôle transversal	Total
	Première sélection ²	Seconde sélection ³	Total		
	68	10	78	359	437
<i>Dont contrôle complémentaire</i>	7			48	55

B. LE DÉROULEMENT DU CONTRÔLE

Les opérations de contrôle des frais de mandat ont débuté le 1^{er} mars 2021. Elles se sont déroulées en **5 étapes**, le Comité de déontologie veillant à leur bon déroulement et au respect des échéances calendaires.

¹ Le nombre de contrôles approfondis (78) est plus faible que l'année dernière (109). Cette situation s'explique par l'effet mécanique des renouvellements sénatoriaux : la série 2 (renouvelée en 2020) a été contrôlée de manière approfondie, pour l'essentiel, en deux ans (2019 et 2020), le nouveau régime de frais de mandat étant entré en vigueur en 2018. Les contrôles approfondis de la série 1 (renouvelable en 2023) peuvent être répartis sur davantage de temps.

² Cette première sélection permet de s'assurer que chaque sénateur fasse l'objet d'au moins un contrôle approfondi au cours de son mandat.

³ Cette seconde sélection s'effectue de manière aléatoire, y compris pour les sénateurs qui ont déjà été soumis à un contrôle approfondi au cours de leur mandat. Elle correspond à 15 % du nombre de sénateurs figurant dans la première sélection.

1. Le premier examen des justificatifs par les experts-comptables (mars-avril 2021)

28 personnels des cabinets d'expertise comptable ont travaillé sur cette mission de contrôle, dont deux chefs de projet.

Titulaires du diplôme d'expertise comptable (DEC), les chefs de projet ont supervisé les travaux, coordonné les équipes, assuré l'interface avec le Comité et répondu aux interrogations des sénateurs.

2. La première phase d'échanges contradictoires entre les sénateurs et les experts-comptables (avril-mai 2021)

Cette année, les experts-comptables ont posé **5 716 questions écrites** pour obtenir des compléments d'information.

À deux exceptions près, l'ensemble des sénateurs et des anciens sénateurs ont répondu aux questions des experts-comptables, ce qui atteste l'intérêt de ces échanges.

3. La présentation du rapport général des experts-comptables (1^{er} juillet 2021)

Après avoir examiné les réponses des sénateurs et des anciens sénateurs, les experts-comptables ont présenté leur **rapport général** au Comité de déontologie lors de sa réunion du 1^{er} juillet 2021.

Outre des observations à caractère général, leur rapport a dressé la liste des dossiers présentant des difficultés persistantes.

4. La seconde phase d'échanges contradictoires entre les sénateurs et le Comité (6 juillet - 13 juillet 2021)

Cette seconde phase d'échanges s'est révélée particulièrement utile : **85 % des parlementaires dont le dossier présentait des difficultés persistantes y ont participé.**

Ils ont pu transmettre des informations complémentaires au Comité, soit par écrit, soit en sollicitant un entretien avec le Président ou la Vice-présidente, au Sénat ou par téléphone.

5. L'achèvement des opérations de contrôle (juillet - septembre 2021)

Le Comité s'est réuni en formation plénière les 20 et 21 juillet 2021 pour statuer sur le dossier de chaque sénateur et ancien sénateur contrôlé. Conformément à son règlement intérieur, le Comité s'est prononcé sur la base de **fiches anonymes** afin de garantir l'impartialité et l'équité de la procédure.

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

Les **attestations définitives de contrôle ont été transmises aux sénateurs et aux anciens sénateurs le 15 septembre 2021**. Chacun d'entre eux a été informé du niveau de contrôle exercé et du sens de la décision du Comité.

Le Comité a dressé le bilan de la campagne de contrôle le 21 septembre 2021, que le Président et la Vice-présidente ont présenté devant le Bureau du Sénat le 7 octobre dernier.

III. LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS : LE RÔLE DU COMITÉ

Dans leurs contacts avec les sénateurs, les collaborateurs et les fonctionnaires parlementaires, les représentants d'intérêts doivent respecter le **code de conduite** fixé par le Bureau du Sénat¹.

Ce code prévoit notamment que les représentants d'intérêts exercent leur activité avec probité et intégrité. Ils ont l'obligation d'indiquer à leurs interlocuteurs leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent.

Le Comité s'assure du respect du code de conduite². Lorsqu'il constate des manquements, il peut :

- informer le Président du Sénat, qui peut adresser une mise en demeure au représentant d'intérêts ;
- transmettre des observations écrites au sénateur, au collaborateur ou au membre du personnel du Sénat concerné.

Si le Comité de déontologie parlementaire n'a reçu aucune saisine concernant l'activité des représentants d'intérêts lors de la session 2020-2021, **la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a donné**

¹ Le code de conduite est consultable à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/sgp/Code_de_conduite.pdf.

² Chapitre XXII bis de l'Instruction générale du Bureau (IGB).

suite à son avis du 31 octobre 2019 sur la constitution de fichiers d'élus au profit de la société MONSANTO.

Dans sa délibération du 26 juillet 2021, la CNIL a confirmé que les représentants d'intérêts pouvaient créer des fichiers de contacts à des fins de *lobbying*. Pour **respecter le Règlement général sur la protection des données (RGPD)**, ils doivent néanmoins informer les personnes y figurant de leurs droits de consultation et de rectification. En l'espèce, la société a été condamnée à une amende administrative de 400 000 euros pour ne pas avoir respecté ces prérequis¹.

Cette délibération a conduit l'ensemble des représentants d'intérêts à réexaminer leurs procédures pour se conformer au RGPD. Auditionnée par le Comité de déontologie le 24 novembre 2021, la CNIL a indiqué qu'elle prendrait l'attache des acteurs du secteur pour élaborer un guide de bonnes pratiques.

IV. L'INSTRUCTION DES SIGNALEMENTS DE SUSPICION DE FAITS DE HARCÈLEMENT À L'ÉGARD DE COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES, UNE NOUVELLE COMPÉTENCE POUR LE COMITÉ

Le Comité de déontologie parlementaire s'est vu confier **une nouvelle mission**, en application de l'arrêté de Bureau du 4 novembre 2020 : l'instruction des signalements de suspicion de faits de harcèlement moral ou sexuel à l'encontre des collaborateurs parlementaires.

LE HARCÈLEMENT, UN MANQUEMENT AU PRINCIPE DÉONTOLOGIQUE DE DIGNITÉ

Au Sénat, **une cellule d'accueil et d'écoute** est chargée d'accompagner les collaborateurs victimes de harcèlement et de les orienter dans leurs démarches. Ses travaux sont strictement confidentiels.

Sous réserve de l'accord de la victime présumée, la cellule peut transmettre **un signalement de suspicion de harcèlement au Président du Sénat, qui dispose d'un délai d'un mois pour saisir le Comité de déontologie pour instruction puis le Bureau pour décision.**

Sur le plan juridique, les actes de harcèlement, quelle qu'en soit la nature, constituent **un manquement au principe déontologique de dignité²**, qui s'impose à l'ensemble des sénateurs en application de l'article 91 *bis* du Règlement du Sénat.

¹ La délibération de la CNIL est consultable à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/cnil/id/CNILTEXT000043860997>.

² Annexe au chapitre XX bis de l'Instruction générale du Bureau (IGB).

La procédure du Sénat relève ainsi du **champ disciplinaire**. Elle s'ajoute aux voies judiciaires, devant le tribunal des prud'hommes ou le juge pénal, sans s'y substituer.

Trois hypothèses peuvent être distinguées :

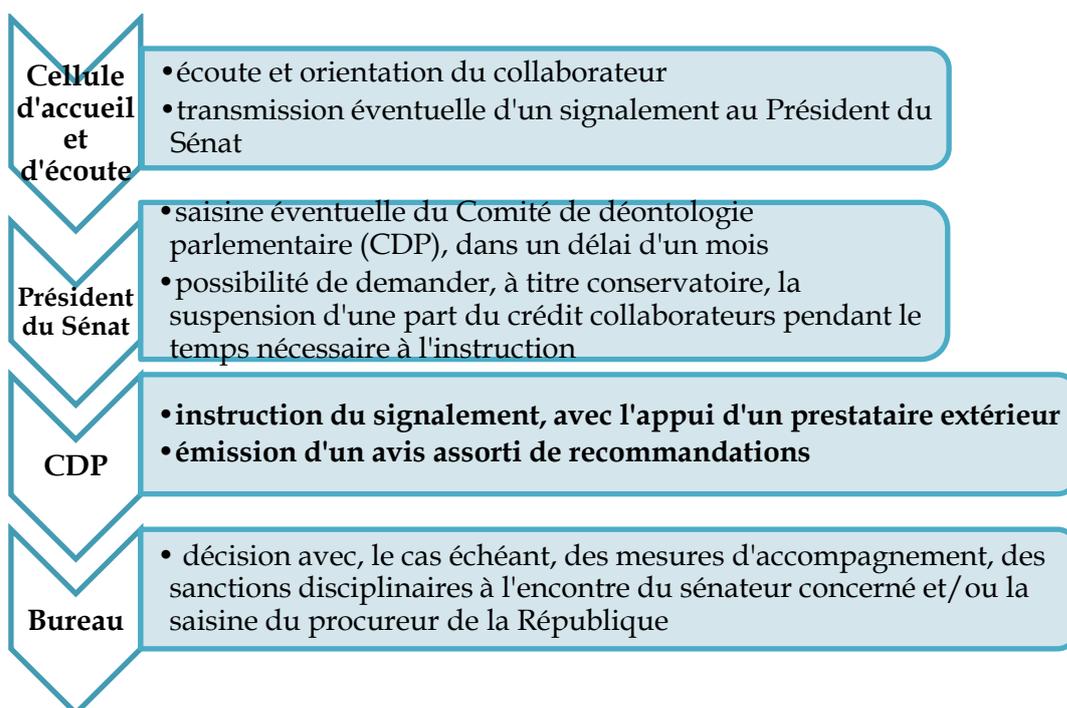
1° Si les éléments recueillis au cours de l'instruction du Comité de déontologie permettent de caractériser des faits de harcèlement, le Bureau prononce des **sanctions disciplinaires** à l'encontre du sénateur fautif. Ces sanctions peuvent aller du rappel à l'ordre jusqu'à la censure avec exclusion temporaire, avec interdiction de venir au Sénat pendant 15 jours et réduction des indemnités pendant six mois¹.

Sur proposition du Comité de déontologie et du Bureau, le Président du Sénat signale les faits au **Procureur de la République** en application de l'article 40 du code de procédure pénale.

2° Si les faits de harcèlement ne sont pas caractérisés mais que l'instruction du Sénat fait apparaître des manquements aux obligations d'employeur du sénateur, le Bureau prononce **des mesures d'accompagnement en matière de ressources humaines**.

3° Dans les autres cas, la procédure ne donne pas lieu à des suites au sein du Sénat, ce qui ne préjuge pas d'éventuelles suites judiciaires.

SIGNALEMENT DE SUSPICION DE FAITS DE HARCÈLEMENT : LA PROCÉDURE APPLICABLE



¹ Article 99 ter du Règlement du Sénat.

A. LA PROCÉDURE D'INSTRUCTION

Sur le plan opérationnel, le Comité de déontologie s'appuie **sur l'expertise d'un cabinet extérieur**, spécialisé dans la gestion des ressources humaines et le droit du travail.

Ce cabinet rend **un rapport indépendant**, après avoir recueilli les témoignages des parties prenantes et examiné les pièces écrites du dossier. Il peut proposer d'engager une procédure de médiation entre le sénateur et le collaborateur.

La procédure d'instruction respecte **le principe du contradictoire** :

- les parties peuvent présenter des observations à chaque étape de la procédure ;
- elles peuvent consulter le rapport du cabinet extérieur ;
- le Comité se prononce en formation plénière, après avoir invité les parties à s'exprimer.

Pour exercer cette nouvelle mission, **les membres du Comité de déontologie ont suivi une formation sur le harcèlement au travail le 17 février 2021**. Cette formation a été assurée par le cabinet extérieur précité.

B. L'INSTRUCTION DE DEUX PREMIÈRES AFFAIRES

Au cours de la session 2020-2021, le Comité a été saisi de **deux signalements de suspicion de faits de harcèlement**.

Sur le plan procédural, les collaborateurs concernés n'ont pas souhaité rencontrer le cabinet extérieur, ni présenter des observations devant le Comité. L'instruction s'est donc appuyée sur les éléments écrits, dont la note d'évaluation de la cellule d'accueil et d'écoute, et les témoignages recueillis par le cabinet.

Les avis du Comité ont été rendus publics sur le site Internet du Sénat.

<p>LES AVIS DU COMITÉ SUR LES DEUX PREMIERS SIGNALEMENTS DE SUSPICION DE FAITS DE HARCÈLEMENT</p>
--

<p>1° Première affaire (avis du 11 mars 2021)</p>
--

<p>Les éléments à la disposition du Comité n'ont pas permis d'établir des faits de harcèlement : <i>« en particulier, si certains propos pourraient être qualifiés de dégradants, leur caractère répété n'est pas suffisamment établi, ne serait-ce qu'au vu de la durée réduite de la collaboration effective »</i> entre la sénatrice et le collaborateur.</p>
--

Le Comité a toutefois relevé « *des dysfonctionnements managériaux et organisationnels* » au sein de l'équipe de la sénatrice :

- le recrutement, « *effectué sans procédure particulière et fondé sur des critères relationnels, n'a pas pleinement permis de mesurer l'adéquation entre les exigences du poste, le profil de la personne embauchée et les attentes réciproques de l'employeur et du collaborateur, ni abouti à une formalisation des attentes des deux parties* » ;

- la sénatrice a émis des reproches professionnels à l'encontre de son collaborateur qui, s'ils « *peuvent être considérés comme justifiés sur le fond* » au regard des erreurs commises, « *ont revêtu une forme inappropriée, dès lors qu'ils n'étaient pas exprimés selon des critères objectifs, professionnels et précis mais sur un mode essentiellement subjectif et un registre affectif qui en ont brouillé la perception par le collaborateur destinataire* ».

Le Comité a ainsi constaté que **le comportement de la sénatrice n'était pas conforme à la conduite attendue d'un parlementaire employeur** : « *la volonté de franchise ou d'entretenir des relations amicales avec ses collaborateurs ne peut conduire un sénateur à faire l'économie de ses responsabilités d'employeur* ».

Il a proposé au Bureau d'enjoindre la sénatrice, sous peine de sanctions disciplinaires, de s'engager pendant une durée minimale d'un an dans une **démarche d'accompagnement individualisé et régulier par un professionnel** en vue de mieux exercer ses fonctions d'employeur.

Le Bureau a suivi cette recommandation dans sa décision du 25 mars 2021.

2° Deuxième affaire (avis du 8 juin 2021)

L'instruction a mis en exergue **l'inadéquation entre les attentes du sénateur et les capacités et l'attitude au travail de la collaboratrice** : « *le sénateur a pu être demandeur de tâches nouvelles en lien avec l'exercice de son mandat parlementaire et souhaiter des délais de traitement relativement rapides. La collaboratrice a pu se trouver en difficulté pour répondre aux demandes de son employeur, notamment à cause d'un manque d'adaptabilité et de ses lacunes en matière d'informatique* ».

Sans nier la grande souffrance psychologique de la collaboratrice, le Comité a constaté que la situation dont il était saisi ne pouvait être qualifiée « *ni de harcèlement sexuel ni de harcèlement moral en raison d'un manque de faits précis et de preuves* ».

En premier lieu, « *le sénateur n'a pas eu de geste ou de comportement déplacé, hors la situation où il aurait enserré la main de sa collaboratrice lors de la signature de l'avenant à son contrat de travail* ».

En tout état de cause, l'existence d'un tel fait n'était pas avérée, en l'absence d'élément matériel ou de témoignage d'un tiers. « *Et dans l'hypothèse – non démontrée à ce jour – où cet acte serait avéré, il ne suffirait pas, en lui-même, à caractériser l'existence d'un harcèlement sexuel. Il s'agirait, en effet, d'un acte isolé et non d'une pratique répétée de la part du sénateur* », comme l'a relevé le cabinet extérieur.

En second lieu, « *aucun élément concret ne permet de retenir l'existence d'un harcèlement moral. D'une part, le sénateur n'a pas fait preuve d'agressivité verbale envers la collaboratrice, même s'il admet avoir pu monter le ton face à une accumulation de dysfonctionnements relationnels. Plusieurs témoignages attestent d'ailleurs de la sensibilité du sénateur aux difficultés rencontrées par ses employés, de sa disponibilité et de sa capacité d'écoute. D'autre part, le sénateur n'a pas cherché à écarter sa collaboratrice, continuant à lui confier des dossiers malgré les difficultés rencontrées* ».

À l'issue de l'instruction, le Comité a proposé au Bureau de ne pas donner suite à ce signalement.

Le Bureau a suivi cette recommandation lors de sa réunion du 13 juillet 2021.

V. LE CONTRÔLE DES « EMPLOIS FAMILIAUX » DE COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

Depuis la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, le Comité de déontologie parlementaire est chargé de **contrôler les « emplois familiaux » de collaborateurs parlementaires**¹.

CONTRÔLE DES « EMPLOIS FAMILIAUX » : LE RÔLE DU COMITÉ

Le droit en vigueur distingue **trois « cercles »** d'emplois familiaux :

1° Un parlementaire a l'interdiction d'employer un membre de son **premier cercle familial** (parents, enfants, conjoints, *etc.*), sous peine de sanctions pénales et de nullité de plein droit du contrat de travail ;

2° Il doit déclarer au Bureau et au Comité de déontologie l'emploi d'un collaborateur qui appartient à son **second cercle familial** (beaux-frères, neveux, anciens conjoints, *etc.*) ;

3° Le collaborateur doit informer le Bureau et le Comité lorsqu'il appartient à la famille d'un autre député ou d'un autre sénateur (**« emplois croisés »**).

¹ Cette disposition est aujourd'hui « codifiée » à l'article 8 quater de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Dans les deux derniers cas, le Comité veille à ce que l'emploi du collaborateur ne soit pas susceptible de constituer un manquement aux règles déontologiques : le collaborateur doit disposer de compétences en adéquation avec le poste proposé et ne doit pas bénéficier d'un traitement financier « privilégié ».

Une fois la déclaration reçue, le Président du Comité dispose d'un délai de 5 jours pendant lequel il peut demander au sénateur de surseoir à la conclusion du contrat de travail. Le Comité se réunit alors en formation plénière pour se prononcer sur cette situation.

À défaut de demande de sursis, le contrat de travail peut être conclu, à charge pour le Président d'en informer ses collègues du Comité lors d'une prochaine réunion.

Au cours de la session 2020-2021, le Comité a été saisi de **trois déclarations « d'emplois familiaux »**, dont :

- deux déclarations pour l'emploi d'un membre du second cercle familial des sénateurs concernés ;

- une déclaration pour un « emploi croisé », un sénateur envisageant de recruter la fille d'un de ses collègues.

Après examen, le Président du Comité a constaté que ces recrutements n'étaient pas susceptibles de constituer un manquement aux principes déontologiques. Il ne s'est donc pas opposé à la conclusion des contrats de travail.

Il a toutefois demandé aux sénateurs concernés de l'informer de toute évolution substantielle dans les conditions d'emploi des collaborateurs (temps de travail, rémunération, *etc.*), de manière à ce que le Comité puisse s'assurer de l'absence de difficulté sur le plan déontologique.

S'agissant de « l'emploi croisé », le Président du Comité a rappelé au sénateur employeur que sa collaboratrice ne devait en aucun cas exercer une activité professionnelle au bénéfice de son père, y compris à la faveur d'une mutualisation des tâches entre plusieurs équipes parlementaires.

À noter enfin que le Président du Comité a été saisi d'une déclaration pour le recrutement d'un cousin éloigné d'un sénateur. Si le lien de parenté était trop distendu pour être soumis au dispositif d'encadrement des « emplois familiaux », le Président s'est néanmoins assuré que ce recrutement ne soulevait aucune difficulté sur le plan déontologique.

VI. LA RÉCEPTION DES ATTESTATIONS FISCALES DES SÉNATEURS

LA RÉCEPTION DES ATTESTATIONS FISCALES : LE RÔLE DU COMITÉ

Depuis la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, les parlementaires reçoivent **une attestation fiscale** dans le mois qui suit leur entrée en fonction¹.

Cette attestation indique **si le parlementaire a satisfait aux obligations de déclaration et de paiement de ses impôts**. Si tel n'est pas le cas, il dispose d'un délai d'un mois pour régulariser sa situation ou contester l'appréciation de l'administration fiscale. En l'absence de régularisation, le Bureau saisit le Conseil constitutionnel qui peut, en fonction de la gravité du manquement, déclarer la démission d'office du parlementaire et son inéligibilité pour une durée maximale de trois ans.

Le Comité de déontologie parlementaire est destinataire d'une copie de l'ensemble de ces attestations fiscales. En cas de difficulté, son Président prend l'attache des sénateurs concernés pour leur rappeler la procédure applicable et les sanctions prévues.

Au cours de la session 2020-2021, le Comité de déontologie a reçu 174 attestations fiscales, dont :

- 172 attestations à la suite du renouvellement sénatorial de septembre 2020 ;
- 2 attestations pour des sénateurs entrés en fonction au cours du triennat.

Tous les sénateurs concernés ont reçu une attestation de conformité à leurs obligations de déclaration et de paiement de leurs impôts. Aucune attestation n'a fait apparaître de manquement justifiant la transmission du dossier au Conseil constitutionnel.

¹ Cette disposition est aujourd'hui « codifiée » à l'article L.O. 136-4 du code électoral, qui est rendu applicable aux sénateurs par l'article L.O. 296 du même code.

LES PERSPECTIVES DE LA PROCHAINE SESSION

Le Comité de déontologie parlementaire entend maintenir une dynamique de travail soutenue au cours de la session 2021-2022.

Outre les réponses aux demandes d'avis et de conseils déontologiques, **trois dossiers prioritaires** se détachent d'ores et déjà pour le Comité :

**1° L'information auprès des sénateurs,
dans un souci de prévention**

2° L'appel d'offres pour le marché d'expertise comptable

3° Le contrôle de l'activité des représentants d'intérêts.

S'agissant des frais de mandat, le Comité **poursuivra ses efforts de sensibilisation auprès des sénatrices et des sénateurs**. Ses membres sont chargés d'organiser une réunion d'information dans leur groupe politique respectif pour rappeler les règles applicables ainsi que les bonnes pratiques.

Sur le plan opérationnel, **un appel d'offres** doit être attribué pour recruter les experts-comptables chargés de contrôler les justificatifs de dépense.

Le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC), qui avait sélectionné les intervenants lors des trois premières campagnes de contrôle, a en effet indiqué au Sénat qu'il souhaitait recentrer ses activités et donc mettre fin à sa participation aux contrôles des frais de mandat des sénatrices et des sénateurs.

Les experts-comptables recrutés par appel d'offres doivent bien entendu présenter l'ensemble des garanties professionnelles nécessaires pour assurer **la qualité et l'indépendance des contrôles**.

Le Comité de déontologie mènera également **une réflexion sur les règles applicables aux représentants d'intérêts**. Il conduira à cette fin un cycle d'auditions pour entendre l'ensemble des parties prenantes (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, associations de représentants d'intérêts, etc.) et s'interrogera sur les éventuelles modifications à apporter au code de conduite (dont la dernière modification remonte à 2017, à la suite de la loi dite « Sapin II » du 9 décembre 2016¹).

¹ Loi n° 2016-1691 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Le Comité prendra enfin toute sa part dans l'activité du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires (RFEDP). Il participera à l'organisation de son assemblée générale ordinaire, qui se tiendra à Paris à l'automne 2022, si les conditions sanitaires le permettent.

SECONDE PARTIE : LE RECUEIL DE JURISPRUDENCE

Comme l'y invite le chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau (IGB), le rapport d'activité doit présenter **les principaux avis et conseils du Comité de déontologie pour la session parlementaire 2020-2021**.

Dans cet esprit, et sans prétendre à l'exhaustivité, cette seconde partie fait état, selon un ordre thématique, des principaux conseils déontologiques rendus et des décisions prises par le Comité dans le cadre de la campagne de contrôle des frais de mandat.

A. LA PERMANENCE PARLEMENTAIRE

1. L'implantation de la permanence

Les sénateurs peuvent implanter leur permanence parlementaire dans la commune de leur choix, dès lors qu'elle se situe dans leur département d'élection. Cette règle s'applique également aux sénateurs représentant les Français de l'étranger, dont la permanence doit se situer en dehors du territoire national.

Dans la plupart des cas, les sénateurs louent un local sur le marché immobilier. L'achat d'une permanence au moyen de l'avance pour frais de mandat (AFM), ou la location à lui-même d'un local dont le sénateur est propriétaire, sont en revanche interdits.

Lors de la session parlementaire 2020-2021, les conseils déontologiques ont porté sur trois cas de figure particuliers :

**l'installation de la permanence au domicile d'un sénateur,
la mise à disposition d'un local communal
et le respect des règles de financement de la vie politique.**

a) L'installation de la permanence au domicile du sénateur

Le Président du Comité a confirmé qu'un sénateur pouvait établir sa permanence à son domicile, sans possibilité toutefois de se verser de loyer.

L'AFM peut uniquement financer les charges liées à l'utilisation du bien pour l'exercice du mandat parlementaire et qui incombent traditionnellement au locataire¹, ce qui exclut les travaux de gros œuvre ou le paiement d'impositions foncières.

¹ En cohérence avec le décret n° 87-713 du 26 août 1987 pris en application de l'article 18 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accès à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière et fixant la liste des charges récupérables.

Dans une logique de proratisation, les charges locatives acquittées au moyen de l'AFM doivent être calculées à partir d'un ratio entre la surface utilisée comme permanence et la surface totale du bien.

b) L'installation de la permanence dans un local communal

Un sénateur peut installer sa permanence dans le local d'une commune de son département.

Le Président du Comité de déontologie a néanmoins rappelé qu'**une convention** ou **un acte administratif** devait formaliser les modalités de cette mise à disposition, qui doit donner lieu à **une redevance**¹.

Lorsque le sénateur siège au conseil municipal de ladite commune, il doit **se déporter des délibérations** correspondantes pour éviter tout risque de conflit d'intérêts.

c) Le respect des règles de financement de la vie politique

Les dépenses en lien avec le financement de la vie politique et des campagnes électorales sont exclues de l'AFM, en application de l'article L. 52-8-1 du code électoral et de l'arrêté du Bureau du Sénat du 7 décembre 2017.

Le Président du Comité de déontologie a déconseillé à un sénateur d'utiliser sa permanence comme local de campagne pour les élections locales de juin 2021.

Le recours à un local financé au moyen de l'AFM peut être considéré comme **une facilité de trésorerie** au bénéfice d'un candidat, en contradiction avec l'interdiction d'utiliser, directement ou indirectement, les moyens du Sénat pour faire campagne.

De même, le Président du Comité a rappelé à un sénateur que l'habillage de la devanture de sa permanence devait être en lien avec son mandat parlementaire, ce qui **exclut d'y apposer des affiches ou d'autres documents électoraux relatifs aux élections locales.**

¹ Article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

La Vice-présidente du Comité a été consultée concernant l'installation d'une permanence dans **un local partagé avec un parti politique**.

Une telle configuration est possible dès lors que les précautions suivantes sont respectées :

- les règles d'occupation doivent être clairement fixées par une convention afin de bien distinguer la permanence, d'une part, et le reste du local, d'autre part ;

- seuls les loyers et les charges liés à la permanence peuvent être financés au moyen de l'AFM, afin d'éviter tout « don déguisé » au parti politique ;

- le montant du loyer doit correspondre au prix du marché pour des biens comparables situés dans le même secteur.

2. L'équipement de la permanence

L'équipement de la permanence peut être pris en charge au titre de l'AFM, dès lors que les appareils retenus présentent un lien avec l'exercice du mandat et revêtent un caractère raisonnable.

Au cours de la session 2020-2021, la Vice-présidente du Comité a confirmé à un sénateur qu'il pouvait acquérir un bureau ergonomique « assis / debout » pour son collaborateur.

Dans le contexte de la crise sanitaire, le Comité a admis l'achat d'équipements de protection destinés à la permanence (masques, gel hydroalcoolique, *etc.*).

B. LES CONTRAINTES LIÉES À L'OBLIGATION DE « DOUBLE RÉSIDENCE » ENTRE LA CIRCONSCRIPTION ET PARIS

Le Président du Comité a confirmé la possibilité de financer au moyen de l'AFM **les frais de garde d'une personne à charge**, dès lors qu'ils sont engagés pendant des périodes au cours desquelles le sénateur doit s'absenter de son domicile pour des engagements liés à son activité sénatoriale (présence aux travaux du Sénat, réunions en lien direct avec le mandat, déplacements officiels, *etc.*).

Ces dépenses ne doivent toutefois donner lieu à aucun avantage fiscal, y compris lorsque le sénateur utilise le chèque emploi service universel (CESU).

C. LES FRAIS DE TRANSPORT

1. Les déplacements des sénateurs

a) Le véhicule de fonction

Lors de la campagne de contrôle des frais de mandat de l'exercice 2020, le Comité de déontologie a rappelé plusieurs principes concernant le véhicule de fonction :

- afin de satisfaire au caractère raisonnable des dépenses de transport, un sénateur ne peut acquérir ou louer **qu'un seul véhicule à moteur** au moyen de l'AFM, sauf circonstances particulières (notamment lorsque le véhicule est immobilisé pour cause de réparation) et hors utilisation d'un vélo électrique ;
- en cas d'accident, les sénateurs sont invités à solliciter **la couverture de leur assurance**, dont la cotisation peut être financée au moyen de l'AFM ;
- pour se prémunir de tout risque d'enrichissement personnel, le sénateur qui souhaite conserver son véhicule de fonction pour un usage personnel après l'achèvement de son mandat doit **faire évaluer sa valeur résiduelle par un professionnel et la rembourser au Sénat**, déduction faite de son apport personnel.

S'agissant des véhicules électriques, le Président du Comité a confirmé que l'AFM pouvait financer la prise de recharge et l'électricité nécessaires aux déplacements liés à l'exercice du mandat.

b) Les déplacements à l'étranger

Le Président du Comité a été saisi de plusieurs demandes concernant les modalités de financement des déplacements à l'étranger.

Il a rappelé que ces déplacements devaient **présenter un lien direct avec le mandat parlementaire, au regard notamment du programme présenté par le sénateur** (réunions en lien avec ses travaux au Sénat, invitation d'un Parlement étranger, déplacement en tant que président d'un groupe interparlementaire d'amitié, etc.).

Cette prise en charge ne couvre pas les éventuelles séquences du déplacement qui pourraient être assimilées à un déplacement privé.

Dans le contexte de la crise sanitaire, le Président du Comité a été saisi par un sénateur représentant les Français de l'étranger. Ce dernier devait observer **une quarantaine de plusieurs jours dans un établissement hôtelier** lorsqu'il rejoignait son domicile, situé hors de France

Le Président du Comité a admis l'éligibilité de cette dépense à l'AFM, dans la mesure où elle conditionnait la possibilité pour ce sénateur de se déplacer entre le Sénat et son domicile.

c) Les universités d'été des partis politiques

Saisi par deux sénateurs, le Président et la Vice-présidente du Comité ont confirmé que **les frais engagés pour assister aux universités d'été d'un parti politique présentaient un lien avec l'exercice du mandat parlementaire** et pouvaient donc être pris en charge au moyen de l'AFM.

L'AFM n'a toutefois pas vocation à financer les frais d'organisation des universités d'été (location des salles, frais des intervenants, etc.), ni le versement de cotisations aux partis politiques.

2. L'absence de prise en charge des frais engagés par les suppléants

Un sénateur a interrogé le Comité de déontologie sur la possibilité de financer, au titre de l'AFM, les frais de déplacement et d'hébergement exposés par son suppléant pour se rendre au Sénat.

Le Comité s'est réuni en formation plénière pour statuer sur cette question.

Les articles L.O. 319 et L.O. 320 du code électoral, éclairés par une jurisprudence constitutionnelle constante, assignent à la personne élue en même temps que le sénateur, ou sur la même liste, sans avoir été proclamée élue, la mission de remplacer un sénateur cessant son mandat parlementaire. Le suppléant n'est ainsi doté d'aucun statut juridique.

Il ressort de l'arrêté du Bureau du Sénat du 7 décembre 2017 que, **le suppléant n'exerçant pas de mandat**, il ne peut pas utiliser, de manière générale et par délégation du sénateur avec lequel il a été élu, une partie des avances pour frais de mandat dont dispose ce dernier.

À la différence d'un collaborateur parlementaire, le suppléant n'est pas lié contractuellement au sénateur, qui n'endosse pas à son égard les obligations de défraiement d'un employeur.

Le Comité a donc considéré que les frais engagés par le suppléant d'un sénateur ne pouvaient pas être pris en charge au moyen de l'AFM.

D. LA COMMUNICATION

1. La conception et la maintenance de sites et d'applications informatiques

Les sénateurs peuvent recourir aux services d'un professionnel pour concevoir et maintenir leur site Internet, dès lors que ce dernier sert à valoriser leur activité parlementaire, à Paris comme en circonscription.

Le Comité de déontologie s'est réuni en formation plénière pour statuer sur **le développement d'une application informatique** permettant à un sénateur de communiquer sur son activité parlementaire et de maintenir ses relations avec les citoyens et les élus du département. L'investissement envisagé était conséquent, en raison des développements techniques à effectuer.

Pour apprécier le caractère raisonnable de la dépense, le Comité a pris en compte la diversité des fonctionnalités proposées et la durée d'utilisation de l'application, qui s'échelonne sur plusieurs années.

Après avoir échangé avec le sénateur concerné, le Comité a admis l'éligibilité de cette dépense à l'AFM.

2. Le recours à un attaché de presse et à des consultants en matière numérique

Le président du Comité de déontologie a confirmé que l'AFM pouvait financer les prestations d'un attaché de presse pour mettre en valeur l'activité d'un sénateur.

Il en est de même pour le recours à des consultants extérieurs chargés d'accompagner les sénateurs dans leur communication numérique.

Ces dépenses doivent rester raisonnables, au regard notamment des tarifs pratiqués dans ce secteur d'activité, et donner lieu à l'établissement de justificatifs récapitulants les missions rémunérées.

En revanche, elles ne doivent pas permettre aux sénateurs de s'attacher les services d'une personne qui deviendrait, au vu de la quotité de travail effectuée, un collaborateur parlementaire supplémentaire.

En effet, selon les termes de l'article 8 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les sénateurs « *bénéficient à cet effet d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs* », distinct du régime de prise en charge des frais de mandat.

Le recours au chèque emploi service universel (CESU) n'est pas possible pour ces prestations de communication, qui n'entrent pas dans le cadre fixé par l'article L. 7221-1 du code du travail.

3. Les frais de publicité pour valoriser son action de sénateur

Le Président du Comité a admis l'achat d'espaces publicitaires dans des publications ou sur les réseaux sociaux pour valoriser un sénateur et son action parlementaire.

Il en est de même pour les prestations visant à assurer un meilleur référencement sur les moteurs de recherche.

Ces dépenses doivent présenter un caractère raisonnable et être rapprochées des autres dépenses de communication pour conserver à l'ensemble de ces frais un caractère raisonnable.

Le sénateur doit demeurer attentif à ce que les conditions d'insertion des encarts publicitaires qui lui sont proposées, notamment la nature des publications et les réseaux concernés, lui permettent de prévenir toute atteinte au **principe de dignité** posé par l'article 91 *bis* du Règlement du Sénat.

4. Le bilan de mi-mandat dans le contexte des élections locales de juin 2021

Candidat aux élections locales de juin 2021, un sénateur a interrogé le Comité de déontologie sur la possibilité de publier son bilan de mi-mandat de sénateur quelques semaines avant ce scrutin.

Le Président et la Vice-présidente du Comité ont rappelé que, dans un contexte électoral, **la frontière est tenue entre le bilan de mandat** (qui peut être pris en charge au titre de l'AFM) **et les documents électoraux** (qui ne peuvent pas l'être, les moyens du Sénat ne pouvant pas être mobilisés pour financer une campagne électorale).

S'il souhaite publier son bilan de mi-mandat en amont des élections locales, le sénateur doit respecter plusieurs précautions.

En premier lieu, le bilan de mandat doit avoir pour seule vocation de retracer, de manière factuelle, son action de sénateur. Il ne doit pas faire référence aux prochaines élections locales, ni développer des thèmes de la campagne électorale ou promouvoir la personnalité d'un des candidats, y compris du sénateur.

Ces exigences conduisent notamment à éviter l'insertion d'un éditorial au sein du bilan de mandat.

En second lieu, il est conseillé de limiter la distribution du bilan de mandat aux grands électeurs du sénateur, sans le diffuser à l'ensemble des citoyens inscrits sur les listes électorales et appelés à s'exprimer lors des élections locales.

La publication du bilan de mandat sur Internet semble donc exclue.

Au regard du risque juridique élevé, le Président et la Vice-présidente du Comité ont recommandé au sénateur de s'abstenir de publier son bilan de mandat quelques semaines avant les prochaines élections locales.

E. LES FRAIS DE RÉCEPTION ET DE REPRÉSENTATION

1. L'accueil de groupes de visiteurs au Sénat

L'accueil de groupes de visiteurs au Sénat présente un lien avec l'exercice du mandat parlementaire.

Les frais de restauration et les collations peuvent donc être pris en charge au moyen de l'AFM, tant que le tarif pratiqué pour chaque convive demeure raisonnable.

Ce principe s'applique à l'ensemble des visiteurs (élèves, élus, représentants associatifs, citoyens, *etc.*).

La prise en charge des **frais de transport** soulève une question plus délicate car elle est réservée, par principe, aux déplacements des sénateurs et de leurs collaborateurs parlementaires.

Ce principe ne connaît qu'une seule exception :

Les sénateurs peuvent financer le transport de groupes scolaires dans le cadre d'une visite du Sénat.

Ce type de visites s'inscrit en effet dans **un processus d'apprentissage de la citoyenneté et des institutions de la République**. Pour conserver un caractère raisonnable, il doit se limiter à quelques occurrences au cours de l'année.

En dehors des visites scolaires, l'AFM n'a pas vocation à prendre en charge les frais de transport des personnes visitant le Sénat.

2. Les dons aux associations ou en faveur d'un projet local

Pour se rattacher à l'exercice du mandat parlementaire, un don à une association ou en faveur d'un projet local ne doit pas avoir été engagé par le sénateur comme l'aurait fait un particulier. **Aussi, le sénateur doit-il être sollicité en sa qualité de parlementaire, pour une dépense en lien avec l'exercice de son mandat.**

En tout état de cause, les dons éventuels doivent rester **modiques** : ils n'ont pas vocation à rétablir, même sous une autre forme, la pratique de la « réserve parlementaire », supprimée par l'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

En outre, il est expressément interdit au sénateur de solliciter un crédit d'impôt pour un don financé au moyen de l'AFM.

Enfin, un sénateur a interrogé le Comité sur la possibilité d'utiliser l'AFM pour participer à des financements participatifs lancés par des entreprises dans le contexte de la crise sanitaire.

Le Président et la Vice-présidente ont écarté cette dépense : l'aide aux entreprises ne se rattache pas directement à l'exercice du mandat parlementaire, quelle que soit la taille de ces entreprises. Elle ne correspond d'ailleurs à aucune des catégories de dépenses éligibles prévues par l'arrêté de Bureau du 7 décembre 2017.

F. LES FRAIS DE FORMATION ET D'EMPLOI DES SÉNATEURS ET DE LEURS COLLABORATEURS

1. Les frais de formation des collaborateurs

L'AFM peut prendre en charge les frais de formation des collaborateurs lorsque trois conditions sont réunies :

- **le coût de la formation reste raisonnable** au regard des prix habituellement pratiqués en ce domaine et de la fréquence de ce type de dépenses ;
- **le montant financé par l'AFM n'est pas pris en charge par d'autres organismes**, comme l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS) ou les opérateurs de compétences de la formation professionnelle (OPCO) ;
- **l'objet de la formation est lié aux besoins de l'exercice du mandat parlementaire.**

Cette jurisprudence s'applique également aux frais de formation engagés par les sénateurs.

Lors de la session 2020-2021, le Comité de déontologie a examiné plusieurs demandes portant sur les formations des collaborateurs.

À titre d'exemple, le Président a admis la prise en charge d'une formation sur le droit de la santé pour le collaborateur d'un sénateur de la commission des affaires sociales.

Réuni en formation collégiale, le Comité a, en revanche, repoussé la prise en charge d'une formation de reconversion professionnelle. Si cette formation s'inscrivait dans le parcours professionnel du collaborateur, elle ne présentait pas de lien direct avec l'activité parlementaire de son sénateur.

2. L'organisation du télétravail des collaborateurs

Dans le contexte de la crise sanitaire, un sénateur s'est interrogé sur la possibilité de financer, au titre des frais de mandat, **les dépenses exposées par ses collaborateurs parlementaires placés en télétravail** (achat de papier et d'encre, électricité, frais de repas sans cantine, etc.).

Au titre des frais de mandat, le sénateur-employeur peut verser une allocation forfaitaire mais cette dernière est plafonnée par l'URSSAF à 10 euros par mois par jour de télétravail par semaine (soit 50 euros par mois pour une semaine de 5 jours en télétravail).

Pour verser des sommes plus importantes, le sénateur doit effectuer un remboursement de dépenses réellement acquittées sur présentation de justificatifs. À défaut, l'allocation versée s'apparenterait à un avantage en nature, soumis à déclaration sociale et fiscale

Dans l'hypothèse où une convention de télétravail a été conclue entre le sénateur et ses collaborateurs, les moyens mis à disposition doivent être prévus par ladite convention. Pour le travail à distance rendu nécessaire par une situation exceptionnelle, comme lors de la crise sanitaire, le défraiement peut être acquitté spontanément par le sénateur.

G. LES HONORAIRES JURIDIQUES ET FINANCIERS

1. Les frais d'avocat

Les frais d'avocat peuvent être financés au moyen de l'AFM, en amont ou pendant une procédure juridictionnelle, dès lors que l'affaire résulte de l'exercice du mandat parlementaire et qu'ils revêtent un caractère raisonnable.

a) Le lien avec le mandat

Un sénateur a interrogé le Président du Comité de déontologie sur la prise en charge d'**une consultation juridique** après que des **propos diffamatoires** eurent été tenus à son encontre sur les réseaux sociaux.

Le Président a confirmé que la dépense était éligible à l'AFM, l'affaire trouvant sa cause directe dans le dépôt, la présentation puis l'adoption d'un amendement en séance publique.

En revanche, le Comité a repoussé la prise en charge des frais d'avocat pour des contentieux électoraux :

- lorsque le contentieux porte sur **les élections sénatoriales**, il concerne le candidat à ce scrutin, en amont de son élection au Sénat, et non le sénateur élu. Cette dépense ne peut donc pas être prise en charge au moyen de l'AFM, d'autant plus que cela conduirait à une rupture d'égalité avec les autres candidats ;

- lorsque le contentieux porte sur **d'autres scrutins**, comme les élections municipales par exemple, les frais d'avocat ne présentent aucun lien avec l'exercice du mandat parlementaire.

Lors de la campagne de contrôle des frais de mandat, **le Comité de déontologie a écarté les frais d'avocat engagés pour l'établissement d'une déclaration de situation patrimoniale.**

Les déclarations auprès de la HATVP résultent, en effet, d'une obligation personnelle des parlementaires (article L.O. 135-1 du code électoral) et ne relèvent pas des frais de mandat.

b) Le caractère raisonnable

Le Comité de déontologie a délibéré sur **la méthode à adopter pour apprécier le caractère raisonnable des honoraires d'avocat.**

Cette question est relativement délicate, le montant des honoraires dépendant de deux variables : le temps que les avocats ont passé sur l'affaire, d'une part, et leur tarif horaire, d'autre part.

D'une manière générale, le Comité a considéré qu'il n'avait **pas vocation à statuer sur le volume d'heures facturé par un avocat à son client**, qui dépend de la complexité de l'affaire et du déroulement de la procédure (mémoires et plaidoiries à préparer, renvoi des audiences, etc.).

Il revient toutefois au Comité d'**apprécier le caractère raisonnable du coût horaire facturé aux sénateurs**, au regard des tarifs habituellement pratiqués par les avocats.

2. Les autres honoraires

Le Président du Comité a admis la prise en charge au titre de l'AFM des prestations d'**un cabinet spécialisé pour accompagner les sénateurs dans le recrutement de leurs collaborateurs**, dès lors que cette dépense demeure raisonnable au regard des tarifs de ce secteur d'activité.

Cette prestation présente un lien direct avec l'exercice du mandat : elle vise à optimiser la procédure de recrutement des collaborateurs, chargés d'assister les sénateurs dans l'exercice de leur mandat.

En revanche, le Président du Comité n'a pas admis l'éligibilité à l'AFM d'une prestation de conseil sollicitée par un sénateur pour connaître ses droits à la retraite, l'objet de cette étude étant extérieur à l'exercice de son mandat.

H. LES AUTRES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES SÉNATEURS

1. Les précautions à prendre pour éviter d'associer sa qualité de parlementaire à une publicité commerciale

Les articles L.O. 150 et L.O. 297 du code électoral interdisent à un parlementaire de faire ou de laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité dans toute publicité relative à une entreprise financière, industrielle ou commerciale.

Le Président du Comité de déontologie a été consulté à plusieurs reprises sur l'application de cette règle, en lien également avec le **principe de probité** posé par l'article 91 *bis* du Règlement du Sénat.

Il a recommandé aux sénateurs concernés de **ne pas entrer dans une démarche visant à promouvoir les intérêts d'une entreprise particulière dans un secteur concurrentiel**, en particulier sur des documents de communication publiés par l'entreprise.

À titre d'exemple, le Président du Comité a déconseillé à un sénateur de parrainer la signature d'une convention entre une organisation professionnelle et un prestataire de services, cet évènement étant susceptible de faire l'objet d'une communication dédiée de la part de ces deux structures.

2. La participation à des travaux d'écriture

Un sénateur a interrogé le Président du Comité de déontologie après avoir été **sollicité par une association pour être le rédacteur en chef d'un numéro exceptionnel de sa revue**.

Le Président a constaté qu'aucune règle juridique ou déontologique n'empêchait un sénateur de participer à l'élaboration d'une telle revue, y compris en qualité de rédacteur en chef.

Le sénateur n'étant pas appelé à exercer les fonctions de directeur de publication, il n'était pas nécessaire de nommer un codirecteur de publication¹.

Enfin, un sénateur a sollicité le Président du Comité après qu'un éditeur lui eut proposé de **rédiger un ouvrage**.

Cette activité, qui relève des œuvres de l'esprit, n'est nullement contraire aux principes déontologiques applicables aux sénateurs et participe, à l'inverse, à l'exercice de leur liberté d'expression.

¹ Lorsque le directeur de publication jouit de l'immunité parlementaire, l'article 6 de la loi du 29 juillet 1881 prévoit en effet la nomination d'un codirecteur, qui pourrait être conduit à répondre en justice en cas de contentieux.