

AVIS N° CDP/2017- 1

DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SÉNAT



LE COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE,

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

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

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

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

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

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

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

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

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

8. Le projet d'arrêté de Bureau prévoit, en son article 4, la répartition des formes de prise en charge entre une prise en charge directe pour les frais prévus aux articles 5 à 7 et une prise en charge, pour les frais prévus aux articles 8 et 9, au moyen d'avances mensuelles qui donneraient lieu, annuellement, à une régularisation au regard des frais pour lesquels une justification serait apportée par le sénateur. Le Comité a estimé que cette architecture générale du régime de prise en charge des frais de mandat ne contrevenait ni aux exigences légales ni aux principes déontologiques auxquels sont soumis les sénateurs, notamment celui de probité.

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

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

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

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

13. En cas d'irrégularité constatée par le Comité de déontologie parlementaire dans le cadre de ses opérations de contrôle, il appartiendrait au sénateur concerné « *de rembourser au Sénat la somme litigieuse* » sur ses deniers personnels. Cette procédure s'exercerait sans préjudice ni du prononcé par le Bureau d'une sanction disciplinaire dans le cadre de la procédure prévue à l'article 99 *ter* du Règlement du Sénat en cas de manquement aux principes déontologiques parmi lesquels figure la probité, ni des infractions pénales qui seraient éventuellement constituées et dont l'autorité judiciaire aurait à connaître.

¹ Cf. proposition de rédaction en annexe.

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

15. C'est pourquoi le Comité propose une rédaction alternative² aux articles 19 et 20 du projet d'arrêté de Bureau permettant de mieux distinguer les fonctions de ces trois organes. Au Comité appartiendrait le contrôle de la prise en charge, que lui confie à titre exclusif l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, mais ce contrôle s'arrêterait à la constatation des irrégularités. Le Comité transmettrait au Président du Sénat ces informations, éventuellement assorties de recommandations, en vue de leur communication par le Président aux Questeurs et au Bureau. Il appartiendrait alors à ces deux autorités, selon leurs procédures propres, de décider des suites à donner aux constatations du Comité en matière financière et disciplinaire. Dans ce cadre, les Questeurs comme le Bureau du Sénat pourraient porter leur propre appréciation sur la situation constatée par le Comité, à charge pour eux d'informer le Comité des suites données à la transmission.

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

² Cf. *proposition de rédaction en annexe*.

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

a. Sur les modalités de prise en charge directe

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

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

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

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

21. Les articles 5 à 8 du projet d'arrêté de Questure étendent, pour partie, le bénéfice de la prise en charge des frais de transport aux conjoints des sénateurs ainsi que, pour les sénateurs élus dans une circonscription située outre-mer ou représentant les Français établis hors de France, à leurs enfants mineurs.

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

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

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

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

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

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

25. Il est institué en faveur des sénateurs élus dans une circonscription située outre-mer et des sénateurs représentant les Français établis hors de France un rehaussement du montant de l'avance générale qui représente respectivement environ 6 % et 38 % du montant accordé à chaque sénateur. Ce traitement spécifique est justifié par une différence de situation liée aux surcoûts découlant de l'exercice du mandat parlementaire au sein des circonscriptions concernées, notamment en raison du coût de diverses prestations pour lesquelles les modalités

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

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

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

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

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

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

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

Le Comité constate que la création des catégories 7 et 10 relatives respectivement aux frais de formation et d'emploi du sénateur et de ses collaborateurs et aux moyens informatiques et bureautiques intègre des dépenses actuellement prises en charge au moyen d'un forfait parlementaire et qui sont justifiées par l'exercice du mandat parlementaire.

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

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

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

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

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

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

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

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

a. Sur les justificatifs requis

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

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

b. Sur la procédure de contrôle

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

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

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

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

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

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

42. L'article 19 du projet d'arrêté du Bureau assure au sénateur concerné la possibilité de faire valoir ses explications écrites ou orales auprès du Comité lorsque sa situation révélerait un incident. Dans son principe, le Comité a pleinement souscrit à cette garantie d'un échange contradictoire avec le sénateur avant toute décision. Il a néanmoins suggéré, au sein d'un nouvel article 20 *bis*, une rédaction³ reprenant les garanties procédurales fixées au chapitre XX *quinquies* de l'Instruction générale du Bureau lorsque le Comité est appelé à connaître de la situation personnelle d'un sénateur et a souhaité étendre ces garanties au cas où le Comité serait saisi par le Président du Sénat en application de l'article 20 du projet d'arrêté de Bureau.

³ Cf. *proposition de rédaction en annexe*.

IV. Sur la publicité de la réglementation

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

*

* *

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

Annexe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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