



---

GUIDE

# DÉONTOLOGIQUE DU SÉNATEUR

DÉCEMBRE 2018

---

# SOMMAIRE

INDEX .....	<b>4-7</b>
-------------	------------

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE.....	<b>8</b>
--	----------

INFORMATIONS PRATIQUES.....	<b>15</b>
-----------------------------	-----------

## CHAPITRE 1

LES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES SÉNATEURS.....	<b>17</b>
--	-----------

1. Les principes déontologiques des sénateurs.....	<b>18</b>
2. La prévention et le traitement des conflits d'intérêts des sénateurs .....	<b>21</b>
3. Les obligations déclaratives des sénateurs .....	<b>24</b>

## CHAPITRE 2

LA PARTICIPATION AUX TRAVAUX DU SÉNAT .....	<b>27</b>
---	-----------

1. Le dispositif en cas d'absence à certains travaux du sénat .....	<b>28</b>
2. Le déport de certains travaux du Sénat.....	<b>30</b>

## CHAPITRE 3

LES ACTIVITÉS EXTÉRIEURES AU SÉNAT.....	<b>33</b>
---	-----------

1. Les activités et les intérêts.....	<b>34</b>
2. Les mandats électifs, les fonctions publiques et les responsabilités politiques.....	<b>36</b>
3. Les fonctions dirigeantes dans le secteur privé .....	<b>38</b>
4. Les activités professionnelles.....	<b>39</b>

## CHAPITRE 4

LA SITUATION PERSONNELLE DES SÉNATEURS.....	<b>43</b>
---	-----------

1. La situation patrimoniale .....	<b>44</b>
2. La situation fiscale.....	<b>46</b>

## CHAPITRE 5

LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS.....	<b>49</b>
-----------------------------------	-----------

1. L'existence d'un répertoire unique des représentants d'intérêts.....	<b>50</b>
2. Les règles de conduite des représentants d'intérêts...	<b>53</b>
3. Les précautions à l'égard des représentants d'intérêts.....	<b>55</b>
4. Le contrôle de l'action des représentants d'intérêts...	<b>56</b>

## CHAPITRE 6

LES CADEAUX ET INVITATIONS AUX SÉNATEURS .....	<b>59</b>
--	-----------

1. Les cadeaux, dons et avantages en nature.....	<b>60</b>
2. Les invitations à un déplacement.....	<b>62</b>

## CHAPITRE 7

L'EMPLOI DE COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES.....	<b>65</b>
---	-----------

1. Le recrutement de collaborateurs parlementaires .....	<b>66</b>
2. Les missions et les activités extérieures des collaborateurs parlementaires .....	<b>70</b>

## CHAPITRE 8

LES FRAIS DE MANDAT DES SÉNATEURS.....	<b>75</b>
--	-----------

1. Les moyens mis à disposition des sénateurs.....	<b>76</b>
2. Les règles de prise en charge des frais de mandat .....	<b>78</b>
3. Le contrôle de la prise en charge des frais de mandat .....	<b>80</b>
4. Les catégories de prise en charge des frais de mandat.....	<b>82</b>

ANNEXES.....	<b>99</b>
--------------	-----------

# INDEX

Les nombres indiqués se réfèrent aux numéros de pages du guide qui développent les mots indexés.

## AVANTAGE EN NATURE

voir Cadeau

## BUREAU DU SÉNAT

Contrôle des incompatibilités.....	34 - 35 - 36
Délégation en charge des incompatibilités.....	15
Pouvoir de règlementation.....	50 - 53 - 76

<b>CADEAU</b> .....	54 - 55 - 60 - 61 - 63
---------------------	------------------------

## COLLABORATEUR PARLEMENTAIRE

Cercle familial.....	26 - 67 - 68 - 69 - 70
Cumul d'emplois.....	72 - 73
Formation.....	94
Recrutement.....	66 - 67 - 68 - 69 - 70
Rémunération.....	70 - 71 - 93 - 94
Représentant d'intérêts.....	71 - 72
Responsabilités politiques.....	71 - 72

## COMITÉ DE DÉONTOLOGIE

<b>PARLEMENTAIRE</b> .....	15 - 22 - 53 - 56 - 69 - 70 - 76 - 80
----------------------------	---------------------------------------

## CONFLIT D'INTÉRÊTS

Conseil.....	15 - 22
Définition.....	21
Déport.....	22 - 30 - 31
Registre.....	24 - 31

## DÉCLARATION

Cadeau.....	25 - 60 - 61 - 63
Collaborateur parlementaire.....	26
Déport.....	24
Intérêts et activités.....	24 - 34 - 35 - 66
Invitation à un déplacement.....	25 - 62 - 63
Situation patrimoniale.....	25

## DÉPORT

voir Conflit d'intérêts

## DON

voir Cadeau ou Parti politique

## FRAIS DE MANDAT

Avances.....	77
Campagne électorale.....	78 - 90 - 92
Caractère raisonnable.....	79 - 80
Coaching.....	94
Collaborateur parlementaire.....	66 - 89 - 90 - 94
Communication.....	91 - 92
Contrôle.....	80 - 81 - 82
Cotisation à une association.....	93
Déménagement.....	84 - 85
Dépenses interdites.....	78
Déplacement.....	87 - 88 - 89 - 90
Don.....	92 - 93
Enrichissement personnel [prohibé].....	79
Frais de justice.....	95
Hébergement parisien.....	86
Informatique.....	97
Justificatifs.....	80 - 82
Permanence parlementaire.....	83 - 84 - 85
Repas - collation.....	85 - 86 - 92
Stagiaire.....	93 - 94
Téléphonie et poste.....	91

**HAUTE AUTORITÉ POUR  
LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE..... 16 - 34 - 44 - 45 - 50 - 51 - 52 - 53****INCOMPATIBILITÉ PARLEMENTAIRE**

Activité de conseil.....	40
Avocat.....	41
Dirigeant de société.....	38 - 39
Fonction publique.....	37 - 39
Mandat électif.....	36
Profession.....	39 - 40 - 41 - 42
Procédure.....	34 - 35 - 36
Responsabilités politiques.....	38

**INVITATION À UN DÉPLACEMENT..... 54 - 55 - 62 - 63****PATRIMOINE**

Contrôle.....	45 - 46
Déclaration.....	44 - 45
Sanctions.....	45 - 46

**PARTI POLITIQUE**

Collaborateur parlementaire.....	26 - 71 - 72
Don [prohibé].....	78
Responsabilités.....	38

**PRÉSENCE AU SÉNAT..... 19 - 28 - 29 - 103****PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES..... 18 - 19 - 20 - 28 - 40 - 41 - 60 - 69 - 104****PROFESSION**

Assiduité.....	40
Incompatibilités - restrictions.....	39 - 40 - 41
Publicité commerciale.....	41

**REPRÉSENTANT D'INTÉRÊTS**

Accès au Sénat.....	51 - 54
Cadeaux.....	54 - 55 - 61 - 63
Code de conduite.....	53 - 112
Collaborateur parlementaire.....	26 - 52 - 53 - 71 - 72
Évènement.....	54 - 56
Incompatibilité parlementaire.....	41 - 52
Inscription.....	50 - 51
Invitations.....	54 - 62 - 63
Manquement.....	56 - 57
Répertoire numérique.....	50

**SITUATION FISCALE**

Attestation.....	26 - 47
Contrôle.....	46
Sanctions.....	48

« **Le comité de déontologie parlementaire élabore un guide déontologique à l'attention des membres du Sénat. Ce guide précise la portée des obligations déontologiques afin de permettre aux membres du Sénat d'appréhender et de prévenir les situations de conflits d'intérêts qu'ils pourraient rencontrer dans l'exercice de leur mandat.** »

Chapitre XX ter de l'Instruction générale du Bureau

Le Comité de déontologie parlementaire, organe collégial assurant une représentation pluraliste du Sénat, est ainsi composé depuis octobre 2017 :

- M. François PILLET, président
- M. Thierry CARCENAC, vice-président
- Mme Éliane ASSASSI
- M. Jérôme BIGNON
- M. Olivier CIGOLOTTI
- Mme Catherine DI FOLCO
- Mme Françoise LABORDE
- M. Alain RICHARD

## AVANT-PROPOS

### DU PRÉSIDENT DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE

Dans l'Esprit des Lois<sup>1</sup>, Montesquieu établit une relation entre le gouvernement démocratique et la vertu politique dont elle est une condition nécessaire. Il y définit cette vertu – « *l'amour des lois et de la patrie* » – comme celle « *demandant une préférence continuelle de l'intérêt public au sien propre* ».

Cette exigence pour les élus du Peuple de privilégier l'intérêt général sur les intérêts particuliers a trouvé sa consécration dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. En confiant aux parlementaires le soin de représenter la Nation, ses auteurs les ont institués comme les interprètes de la volonté générale, source de la loi. L'indépendance du parlementaire, confortée par l'interdiction du mandat impératif, sa probité comme son intégrité constituaient autant de principes devant tenir éloignés les intérêts privés de l'enceinte parlementaire au sein de laquelle s'élaborait la loi commune. L'article 5 du Règlement de notre assemblée en conserve trace en interdisant « *la constitution, au sein du Sénat, de groupes tendant à défendre des intérêts particuliers, locaux ou professionnels* ».

Les régimes successifs n'ont pas amoindri cette exigence qui est désormais pleinement ancrée dans les attentes que les citoyens manifestent à l'égard de leurs représentants. Un ancien sénateur rappelait cette constante : « *La déontologie évolue avec les attentes de la société, même si elle conserve ses fondamentaux qui se résument par cette notion vague et que pourtant chacun saisit depuis des millénaires : la vertu* »<sup>2</sup>.

La vertu demeure ainsi le ressort essentiel de la déontologie. Cette dernière ne peut, à l'inverse, se résumer, comme il est trop souvent suggéré, à la transparence sous peine de confondre l'objectif et une simple modalité de mise en œuvre. Si la transparence peut participer à favoriser des comportements conformes à la déontologie, elle constitue un piège lorsqu'elle conduit à dévoiler à l'œil impudique de tout observateur des éléments relevant de la vie privée d'un parlementaire ou de son entourage.

Par sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel tempère au demeurant les ardeurs qui porteraient excessivement atteinte à la vie privée des parlementaires lesquels ne sauraient se voir privés d'un droit dont dispose tout citoyen. Guy Carcassonne ne nous

<sup>1</sup> Montesquieu, L'esprit des Lois, Tome I, Livre IV, chapitre V.

<sup>2</sup> Alain Anziani, La déontologie parlementaire, Pouvoirs, 2013/3, n° 146.

mettait-il pas en garde voici une quinzaine d'années lorsqu'il prophétisait que « *l'exigence de transparence, lorsqu'elle se généralise à l'excès, n'est plus la quintessence de la démocratie mais plutôt son antipode* »<sup>3</sup> ?

Malgré les bouleversements institutionnels intervenus depuis la Révolution française, l'exigence d'exemplarité demeure. Dans l'exercice de son mandat parlementaire, chaque sénateur se conforme à des règles de conduite qu'il estime correspondre au rôle que le suffrage universel lui a confié. Ces règles forgées au cours du temps se retrouvent autour de quelques principes fondateurs qui forment ce qu'aujourd'hui on qualifie, en empruntant une expression longtemps réservée aux professions réglementées, une déontologie.

La déontologie ne doit pas être vue comme une contrainte imposée dans l'exercice de nos fonctions, mais comme un ensemble de règles de nature à se protéger contre des comportements préjudiciables.

**La déontologie repose avant tout sur un comportement, une attitude, une ligne de conduite, une éthique** que chacun se fixe à soi-même au regard des valeurs que les membres d'un groupe partagent. Elle s'exprime publiquement sous la forme de règles objectives et préétablies.

Progressivement, la déontologie des sénateurs s'est trouvée saisie par le droit. La règle de droit a donné force légale à des normes relevant autrefois de la seule conscience des parlementaires. Sous l'impulsion du législateur lui-même, chaque assemblée a fixé, dans le respect de l'autonomie parlementaire, le corpus déontologique applicable à ses membres.

La possibilité pour une assemblée parlementaire de choisir les règles qui s'appliquent à ses membres et les procédures en vue d'assurer leur application constitue une manifestation de la séparation des pouvoirs. Ce principe essentiel de l'équilibre des pouvoirs a été rappelé avec force par le juge constitutionnel. Sur la saisine du Président du Sénat, le Conseil constitutionnel a utilement réaffirmé l'impossibilité de priver une assemblée par-

« **La déontologie ne doit pas être vue comme une contrainte imposée dans l'exercice de nos fonctions, mais comme un ensemble de règles de nature à se protéger contre des comportements préjudiciables.** »

lementaire de sa compétence à fixer des règles spécifiques aux représentants d'intérêts ou de prendre des mesures individuelles à leur égard<sup>4</sup>.

Au sein de l'institution parlementaire, **la définition et l'application de ces règles doivent également se concilier avec la nécessaire liberté d'exercice du mandat appartenant à tout sénateur**. Cette liberté a récemment acquis valeur constitutionnelle depuis que le Conseil constitutionnel a exigé « *Le respect de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat* »<sup>5</sup>.

Ces règles internes doivent aussi se concilier avec la pluralité de règles déontologiques qui peuvent concerner un sénateur. La détention d'un mandat parlementaire ne l'exonère pas du respect des règles déontologiques qui s'appliquent à lui au titre de l'exercice d'un autre mandat électif ou d'une activité professionnelle concomitante.

Au sein de notre assemblée, **le Bureau du Sénat a choisi d'engagé, sous l'impulsion de son président, une démarche déontologique, en amont de toute intervention extérieure.**

Aussi a-t-il institué, dès novembre 2009, un **Comité de déontologie parlementaire** chargé de lui adresser des avis et recommandations en ce domaine. Il répondait ainsi à une suggestion croisée des présidents Josselin de Rohan et Robert Badinter, ce dernier en devenant son premier président. Ce choix s'est avéré précurseur lorsque son existence a été consacrée en 2013 par le législateur avant que ce dernier ne lui confie, depuis, des prérogatives sans cesse étendues.

À travers ses fonctions de conseil comme de contrôle, le Comité est devenu pour chaque sénateur un interlocuteur privilégié pour répondre à ses interrogations déontologiques. Ses membres

« **Le législateur est venu graver dans le marbre de la loi des dispositifs initiés par les assemblées parlementaires elles-mêmes.** »

connaissent les exigences du mandat parlementaire et savent qu'ils doivent accompagner et orienter les sénateurs soucieux de se conformer à leurs obligations déontologiques.

Le Bureau du Sénat a poursuivi son œuvre normative en précisant, au cours de la

<sup>4</sup> Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

<sup>5</sup> Décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, Résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.

<sup>3</sup> Guy Carcassonne, Le trouble de la transparence, Pouvoirs, 2001/2, n° 97.

dernière décennie, les règles formant la déontologie sénatoriale. Il a, ce faisant, souvent inspiré le législateur qui est venu graver dans le marbre de la loi des dispositifs initiés par les assemblées parlementaires elles-mêmes.

L'énoncé de règles déontologiques applicables aux sénateurs sous la forme de principes résulte ainsi des réflexions du Comité de déontologie parlementaire ayant abouti en mai 2010. Dans le souci d'assurer une meilleure connaissance de ces **principes déontologiques**, le Bureau du Sénat les a consacrés en juin 2014, au sein de l'Instruction générale du Bureau, en leur adjoignant un guide des bonnes pratiques venant l'expliquer. Ce mouvement s'est achevé en juin 2018 avec l'élévation de ces règles au sein du Règlement du Sénat et leur validation par le Conseil constitutionnel.

Le Bureau du Sénat n'a pas davantage attendu l'intervention du législateur en 2013 pour instaurer un dispositif de **déclaration d'« intérêts »** des sénateurs, assorti d'une mise en ligne de ces déclarations, dès le mois de juin 2012, sur le site internet de notre assemblée. C'est également la **définition du conflit d'intérêts** adoptée par le Bureau du Sénat en 2011 qui a inspiré celle votée par le Parlement en 2017. Avec la création d'un **registre des dépôts** en cas de conflit d'intérêts, le législateur a ainsi donné une publicité spécifique à une faculté ouverte auparavant aux parlementaires.

De même, la création par la voie législative d'un **répertoire des représentants d'intérêts** en 2017 est venue consacrer une initiative du Bureau du Sénat d'octobre 2009 ayant déjà permis la constitution d'un registre afin d'encadrer l'activité des groupes d'intérêts dans l'enceinte du Palais du Luxembourg. Dans le prolongement de ce dispositif initial, il existe désormais un « **code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat** » rendu public sur le site de notre assemblée, dont les règles garantissent une activité loyale et encadrée des représentants d'intérêts à l'égard des sénateurs.

Enfin, la mise en œuvre du **régime de prise en charge des frais de mandat** des sénateurs a pu s'appuyer et tirer les enseignements du dispositif, adopté en avril 2015 par le Bureau du Sénat, en vue d'encadrer les conditions d'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) avant que le législateur, en décide le remplacement.

Il est indéniable au vu de cette intense activité normative que le corpus des règles déontologiques s'appliquant aux sénateurs s'est étoffé. Ce guide déontologique a pour ambition de clarifier et préciser ces règles.

« Il est de l'intérêt d'une assemblée de s'en remettre à une conscience intérieure plutôt qu'à une censure extérieure. »

La responsabilité première de la mise en œuvre des principes déontologiques incombe à chaque sénateur qui est le

plus à même d'apprécier la portée des situations de fait qui se présentent à lui. Il peut néanmoins recourir à l'éclairage du Comité de déontologie parlementaire.

L'action du Comité est complémentaire de celle de la délégation du Bureau en charge du statut et des conditions d'exercice du mandat du sénateur qui instruit l'examen des déclarations d'intérêts et d'activités des sénateurs en vue de permettre au Bureau de statuer sur les incompatibilités parlementaires. Le président de la délégation peut ainsi être destinataire d'une demande de conseil formulée par un sénateur afin de l'éclairer, au regard de la législation sur les incompatibilités parlementaires, sur les activités qu'il souhaite entreprendre ou conserver.

Pour sa part, le Comité peut être saisi par un sénateur d'interrogations qui surgiraient dans l'exercice de son mandat face à une situation délicate sur le plan déontologique. La saisine du Comité a d'ailleurs été formellement consacrée comme un droit ouvert à tout sénateur par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Le Président et le Vice-président du Comité s'attachent à répondre, dans les meilleurs délais, aux sollicitations régulières qu'ils reçoivent de leurs collègues qui leur témoignent ainsi leur confiance.

Le Comité de déontologie parlementaire a pour mission d'expliquer et, au final, de guider les sénateurs qui le saisissent. Selon l'élégante formule de Robert Badinter, « *il n'est pas le gendarme acharné à trouver ce qu'il peut y avoir comme infraction commise dans le cadre de la vie du Parlement* ».

L'absence de pouvoir coercitif du Comité ne constitue pas une faiblesse : **le Comité sait qu'il doit principalement faire œuvre de pédagogie**. Il doit s'attacher à privilégier son pouvoir de conviction. Deux professeurs de droit le relevaient avec justesse : « *L'adhésion à une règle reste l'un des meilleurs gages de son efficacité* »<sup>6</sup>.

Parallèlement, le Bureau a fait appel ces dernières années à l'expertise du Comité dans le cas de questions générales ou de situations individuelles pour lesquelles il lui importait d'obtenir l'éclairage du Comité. La composition pluraliste du Comité ainsi que la répartition de la présidence et de la vice-présidence entre la

<sup>6</sup> Joël Moret-Bailly et Didier Truchet, Droit des déontologies, Thémis droit, 2016.

majorité et l'opposition apportent la garantie d'un **regard collégial et transparent sur la question déontologique** qui lui est soumise.

Le Bureau a d'ailleurs donné suite à l'essentiel des recommandations formulées par le Comité, concrétisant une articulation réussie entre la fonction de proposition du Comité et le pouvoir souverain de décision du Bureau.

Les missions du Comité n'ont cessé de s'étoffer au fil des législations. Ce mouvement témoigne de l'intérêt que présente pour une assemblée de pouvoir s'en remettre à une conscience intérieure plutôt qu'à une censure extérieure. Son champ d'application est désormais étendu avec des compétences aussi diverses que l'application des principes déontologiques, la prévention des conflits d'intérêts, le contrôle du respect du code de conduite des représentants d'intérêts ou encore la vérification de la prise en charge des frais de mandat.

Confronté à la diversité des règles qui s'appliquent désormais à lui, un sénateur peut s'interroger sur leur interprétation et les modalités d'application qui en résultent.

C'est afin d'en assurer la meilleure diffusion et une appréhension plus aisée par les sénateurs que le Comité de déontologie parlementaire a estimé de sa responsabilité de réunir ces règles au sein d'un **guide déontologique**. Pour son élaboration, le Comité a pu se reposer sur une expérience nourrie d'une activité s'étalant sur près d'une décennie.

La démarche déontologique n'est pas pure théorie ; elle s'ancre dans la réalité quotidienne du mandat. Elle ne peut pas se traduire par une accumulation d'interdits qui conduirait les parlementaires à renoncer à exercer le mandat que les électeurs leur ont confié. Il s'agit davantage d'inviter à la prudence dans l'intérêt même d'un exercice apaisé du mandat.

Ce document ne se veut pas une simple compilation des textes applicables, mais a vocation à présenter, de manière synthétique, et surtout à préciser la portée concrète des obligations déontologiques par des exemples issus de la pratique.

Ce guide se décompose ainsi en autant de chapitres que de sujets susceptibles d'intéresser les sénateurs. Sa lecture en est également facilitée par l'insertion d'un index renvoyant aux principales rubriques particulièrement utile à ceux qui recherchent des réponses précises sur la déontologie sénatoriale.

## INFORMATIONS PRATIQUES

Un sénateur peut éprouver un doute sur la portée d'une obligation déontologique ou déclarative qui s'impose à lui. À défaut de réponse satisfaisante dans le présent guide, il peut recueillir des informations complémentaires auprès du Comité de déontologie parlementaire ou de la délégation du Bureau en charge du statut et des conditions d'exercice du mandat de sénateur.

Dans certains autres cas, la question est traitée directement par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Ainsi, **les services du Sénat n'ont pas accès aux déclarations de situation patrimoniale des sénateurs.**

- Un sénateur peut recueillir **le conseil du Président ou du Vice-président du Comité de déontologie parlementaire** sur sa situation personnelle s'il estime qu'elle est susceptible de révéler un **conflit d'intérêts** ou sur toute **question déontologique** liée à l'exercice de son mandat. Cette saisine peut s'effectuer par courrier ou simple courriel adressé au Président ou au Vice-président du Comité de déontologie parlementaire.

Le Président ou le Vice-président du Comité apporte **une réponse écrite au sénateur** qui l'a saisi, au vu des éléments que le sénateur lui a exposés. Si la situation présentée pose une difficulté particulière ou soulève une question de principe, le Président ou le Vice-président peut décider de recueillir l'avis des membres du Comité.

En tout état de cause, cette procédure garantit **la confidentialité de la saisine et des échanges**. Le conseil déontologique ne peut donc être rendu public que par le sénateur. Le Comité est seulement autorisé à faire état de la solution qui a été retenue de manière anonymisée.

- Un sénateur peut recueillir **le conseil du Président de la délégation du Bureau en charge du statut et des conditions d'exercice du mandat de sénateur** lorsqu'il éprouve un doute sur **la compatibilité avec le mandat parlementaire** d'une activité qu'il envisage.



Cette saisine peut s'effectuer par courrier ou simple courriel adressé au Président de la délégation. Cette procédure n'est pas publique et ne se substitue pas à l'examen du Bureau, seul compétent pour se prononcer sur l'application des incompatibilités parlementaires.

- **Un sénateur peut interroger la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)** en cas de difficultés rencontrées pour la transmission d'une déclaration d'intérêts ou d'activités, ainsi que sur tout sujet relatif à une déclaration de situation patrimoniale.

Ces déclarations sont désormais effectuées auprès de la Haute Autorité exclusivement par télédéclaration sur son téléservice ADEL : <https://declarations.hatvp.fr/#/>

Les services de la Haute Autorité apportent une assistance à la télédéclaration :

- par courriel à l'adresse [adel@hatvp.fr](mailto:adel@hatvp.fr)
- par téléphone au 01 86 21 94 97  
(du lundi au vendredi de 9 heures à 12 heures 30)

## INFORMATIONS

### SUR LE SITE INTERNET DU SÉNAT

**Le site internet du Sénat comprend les informations et documents qui peuvent être utiles aux sénateurs en matière déontologique, notamment :**

- les formulaires pour procéder aux obligations déclaratives ;
- les listes des cadeaux, dons et avantages, ainsi que des invitations à des déplacements acceptés par des sénateurs de la part d'organismes extérieurs ;
- le registre des déports des sénateurs. L'ensemble de ces données sont consultables sur la page consacrée aux obligations déontologiques des sénateurs :

[www.senat.fr/role/comite\\_deontologie/obligations\\_deontologiques\\_senateurs.html](http://www.senat.fr/role/comite_deontologie/obligations_deontologiques_senateurs.html)

Pour toute information complémentaire, les publications du Comité de déontologie parlementaire sont également consultables sur la page relative au Comité sur le site internet du Sénat :

[www.senat.fr/role/comite\\_deontologie.html](http://www.senat.fr/role/comite_deontologie.html)

## CHAPITRE

# 1

## LES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES DES SÉNATEURS

**Le Conseil constitutionnel l'a énoncé : « en sa qualité d'assemblée parlementaire, le Sénat participe à l'exercice de la souveraineté nationale ».** Dans l'exercice de leur mandat parlementaire, ses membres expriment la volonté générale de la Nation, ce qui prohibe, conformément à l'article 27 de la Constitution, tout mandat impératif.

**Les sénateurs exercent les missions confiées par l'article 24 de la Constitution : voter la loi, contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques. Ils sont ainsi tenus de respecter les principes déontologiques qui s'imposent à eux pour s'assurer que les prérogatives qu'ils tiennent de la Constitution sont mises en œuvre au service de l'intérêt général.**

## I LES PRINCIPES DÉONTOLOGIQUES DES SÉNATEURS

18

Repris de l'ancien chapitre XX *bis* de l'Instruction générale du Bureau, les principes déontologiques applicables aux sénateurs sont fixés, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018, par l'article 91 *bis* du Règlement du Sénat qui en dénombre sept.

Tout sénateur qui manquerait gravement à l'un de ces principes déontologiques s'exposerait au prononcé par le Bureau du Sénat, après une procédure contradictoire, d'une sanction disciplinaire (rappel à l'ordre, rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, censure et censure avec exclusion temporaire).

### INTÉRÊT GÉNÉRAL

Cette exigence déontologique est définie en ces termes : « *Dans l'exercice de leur mandat, les sénateurs font prévaloir, en toutes circonstances, l'intérêt général sur tout intérêt privé.* »

Les sénateurs sont appelés à se laisser guider, dans les décisions prises au titre de leur mandat parlementaire, par la recherche de l'intérêt général, à l'exclusion d'intérêts privés qu'ils détiendraient. Ce principe déontologique se rapproche ainsi de ceux d'indépendance et de probité.

### INDÉPENDANCE

Les sénateurs « *veillent à rester libres de tout lien de dépendance à l'égard d'intérêts privés ou de puissances étrangères* ». Cette exigence déontologique a le même objectif que le principe imposant aux sénateurs de poursuivre l'intérêt général dans l'exercice de leur mandat.

Ce principe d'indépendance impose aux sénateurs de conserver leur liberté dans les choix qu'ils sont appelés à faire en qualité de parlementaire. Ils doivent ainsi veiller à ne pas se placer dans une situation de dépendance à l'égard de tiers – organismes privés ou puissances étrangères – que ce soit par un lien de dépendance de nature financière, matérielle ou morale.

### LAÏCITÉ

Les sénateurs « *exercent leur mandat dans le respect du principe de laïcité* ». Le Conseil constitutionnel a rappelé, par une réserve d'interprétation, que ce principe « *ne saurait avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à la liberté d'opinion et de vote des sénateurs* »<sup>1</sup>.

La portée de ce principe a été précisée par le rapporteur de la résolution du Sénat l'ayant introduit dans le règlement : « *un tel principe ne saurait [...] s'entendre de façon aussi rigoureuse pour un parlementaire que pour un agent public, tenu à une obligation de neutralité. Si un tel principe emporte incontestablement l'interdiction du prosélytisme, il ne saurait empêcher pour autant nos collègues d'exprimer des opinions religieuses* »<sup>2</sup>.

### ASSIDUITÉ

Le mandat de sénateur impose de l'exercer avec assiduité, ce qui doit conduire à privilégier l'exercice du mandat parlementaire à l'égard d'autres activités. Les sénateurs s'obligent ainsi à participer de façon effective aux travaux du Sénat.

L'absence d'un sénateur à plus de la moitié des moments-clés de la vie parlementaire (questions au Gouvernement, réunion législative en commission le mercredi matin, vote et explications de vote pour des scrutins solennels) entraîne la retenue de tout ou partie de son indemnité de fonction voire, sur la décision du Bureau du Sénat, d'une partie de son indemnité parlementaire en cas de manquement déontologique grave.

<sup>1</sup> Décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018.

<sup>2</sup> Rapport n° 517 (2017-2018) de M. Philippe Bas, fait au nom de la commission des lois.

19

## INTÉGRITÉ

Les sénateurs doivent exercer leur mandat parlementaire avec intégrité. Ce principe déontologique invite les sénateurs à s'interdire de demander, d'accepter ou de recevoir, sous quelque forme que ce soit, tout avantage matériel ou financier en contrepartie d'un acte procédant de leur mandat parlementaire.

## DIGNITÉ

Les sénateurs s'obligent à respecter la dignité requise par le mandat parlementaire dont ils sont investis par leur élection. Ils doivent ainsi assurer l'honorabilité et la respectabilité de leur fonction par un comportement adéquat en toutes circonstances.

Contreviendrait à l'obligation de dignité toute forme de harcèlement à l'égard d'un tiers (annexe au chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau du Sénat).

## PROBITÉ

Le principe de probité s'impose aux sénateurs dans l'exercice de leur mandat parlementaire. Ils doivent ainsi s'abstenir de se placer dans une situation de conflit d'intérêts, ce qui constitue par ailleurs une exigence légale. Cette exigence déontologique qui rejoint celle d'indépendance doit conduire les sénateurs à distinguer les intérêts privés de l'exercice du mandat parlementaire qui repose sur la satisfaction de l'intérêt général.

## II LA PRÉVENTION ET LE TRAITEMENT DES CONFLITS D'INTÉRÊTS DES SÉNATEURS

Selon l'article 91 *ter* du Règlement du Sénat, « *les sénateurs veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement toute situation de conflit d'intérêts* ». Cette exigence reprend celle applicable aux membres du Gouvernement, aux élus locaux ou encore aux agents publics <sup>1</sup>.

### A / LA DÉFINITION D'UNE SITUATION DE CONFLIT D'INTÉRÊTS

Depuis 2017, la situation de conflit d'intérêts est définie spécifiquement par la loi pour les membres du Parlement, comme le conflit « *entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels peuvent se trouver des parlementaires*<sup>2</sup> ». La portée de cette définition reste inchangée pour les sénateurs par rapport à celle inscrite en 2014 au sein du chapitre XX *bis* de l'Instruction générale du Bureau.

Pour un sénateur, **un conflit d'intérêts est constitué lorsque l'intérêt public qui doit guider l'exercice de son mandat parlementaire se heurte à des intérêts privés qu'il détiendrait par ailleurs**. Cette situation suppose donc :

- l'existence d'intérêts privés du sénateur qui seraient mis en balance avec l'intérêt public ;
- la possibilité d'une interférence entre ces intérêts concurrents dans la prise de décision du sénateur, même si ce dernier n'a pas nécessairement l'intention a priori de privilégier ses intérêts privés face à l'intérêt public.

À la différence d'autres responsables publics, **le conflit d'intérêts existe pour les parlementaires uniquement entre un intérêt privé et un intérêt public** et non entre intérêts publics. Comme l'a exposé devant le Sénat la garde des sceaux<sup>3</sup>, « *ce choix [de limiter à un conflit entre intérêts privé et public] est justifié par le souci de ne pas mettre les parlementaires exerçant d'autres responsabilités, notamment électives, les conduisant à assumer un autre intérêt public, par exemple local, dans l'impossibilité récurrente de participer aux travaux du Parlement.* »

<sup>1</sup> Article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

<sup>2</sup> Article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

<sup>3</sup> Séance du 10 juillet 2017 - compte rendu intégral des débats du Sénat.

## B / LES CONSÉQUENCES D'UNE SITUATION DE CONFLIT D'INTÉRÊTS

Pour prévenir toute situation de conflit d'intérêts, un sénateur est invité à :

- **ne pas participer aux délibérations ou aux votes lors de travaux du Sénat** qui le placeraient en situation de conflit d'intérêts ;
- **ne pas solliciter ou accepter dans le cadre des travaux du Sénat des fonctions** susceptibles de le placer en situation de conflit d'intérêts.

Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, **un parlementaire ne peut pas être contraint à se déporter**. Le choix de ne pas participer aux travaux du Parlement sur un sujet donné ou de ne pas accéder à une fonction particulière dans le cadre des travaux du Sénat relève de la **seule appréciation du parlementaire**.

**Le déport demeure l'exception au principe d'exercice normal du mandat parlementaire.** Le sénateur doit donc rester maître du choix du périmètre des travaux parlementaires pour lesquels il estime utile de se déporter. Cette faculté lui permet d'assurer l'adéquation entre la mesure de prévention des conflits d'intérêts qu'il juge utile et l'atteinte à ses prérogatives normales de parlementaire.

Face à une situation pour laquelle il éprouve un doute, **un sénateur a la faculté de solliciter, selon une procédure garantissant la confidentialité de la demande, le Comité de déontologie parlementaire** (article 91 septies du Règlement du Sénat). Il pourra ainsi être conseillé pour savoir si son cas relève effectivement d'une situation de conflit d'intérêts et, le cas échéant, les mesures de déport ou plus simplement de transparence, comme la déclaration orale d'intérêts, qui s'ouvrent à lui.

**Ces règles s'appliquent aux travaux du Parlement, dans les différents organes législatifs et de contrôle** (commissions permanentes ou spéciales, délégations, missions d'information, commissions d'enquête, Séance publique, etc.), **aux délibérations comme aux votes**.

Il n'est pas possible d'énumérer tous les cas prévisibles de conflit d'intérêts, dès lors que cette qualification dépend des circonstances de fait résultant du contexte du débat et de la situation particulière du sénateur concerné. Il appartient donc à chaque sénateur de s'interroger dans l'exercice de son mandat parlementaire sur le risque de conflit d'intérêts auquel il peut s'exposer en raison des intérêts privés qu'il détient. Ce questionnement vaut particulièrement lorsqu'un texte ou un programme de contrôle porte sur des sujets pour lesquels le sénateur détient des intérêts personnels, familiaux ou professionnels directs.

**Le conflit d'intérêts existe si un intérêt personnel interfère directement dans l'exercice du mandat parlementaire.** Pour que l'intérêt privé soit jugé comme entrant en interférence avec l'intérêt public, cet intérêt propre au sénateur doit être commun à un groupe particulièrement réduit. Autrement dit, un sénateur n'est pas en situation de conflit d'intérêts si son intérêt se confond avec une catégorie générale de personnes. Par exemple, un sénateur n'a pas à se déporter de l'examen d'un texte fiscal au prétexte qu'il est un contribuable ou d'un texte de santé publique au motif qu'il est membre d'une profession de santé.

**Le conflit d'intérêts couvre également le cas où un sénateur exerce des responsabilités au sein d'un organisme privé concerné par les travaux parlementaires.** Il y a lieu pour un sénateur de redoubler de vigilance lorsqu'il exerce une fonction particulière au sein du Sénat, notamment celle de rapporteur d'un texte ou d'une structure temporaire de contrôle. Le Comité de déontologie parlementaire a ainsi pu constater qu'une situation de conflit d'intérêts existait à raison non pas du seul mandat sénatorial, mais des fonctions de rapporteur spécial exercées au sein de la commission des finances du Sénat, lorsque ce sénateur exerce des fonctions extérieures au Sénat dans l'organe dirigeant d'un organisme privé relevant du périmètre de sa mission budgétaire<sup>1</sup>.

Enfin, **il n'y a pas légalement de conflit d'intérêts entre un intérêt public et un autre intérêt public.** Aucun déport ne s'impose donc à un sénateur parce qu'il a des responsabilités au sein d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public.

<sup>1</sup> Décision n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017.

<sup>1</sup> Avis n° CDP/2018-1 du 26 février 2018.

## III LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES SÉNATEURS

**Les sénateurs sont assujettis à plusieurs obligations déclaratives ou procédurales**, instituées par le législateur ou le Sénat, qui sont d'une portée ou d'une récurrence distinctes en fonction de leur objet. En revanche, elles concourent toutes au même objectif : assurer la transparence à l'égard des citoyens sur l'activité des sénateurs et prévenir tout manquement aux obligations déontologiques de ces derniers.

Il existe plusieurs formalités déclaratives qui assurent la transparence sur les éventuels intérêts détenus par un sénateur. C'est pourquoi ces informations sont rendues publiques :

- **la déclaration d'intérêts et d'activités**

Cette déclaration est adressée à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans le délai de **deux mois** après l'entrée en fonction ou rectifiée, dans le même délai, à la suite d'une modification substantielle. Elle est publiée pour faire connaître aux tiers les intérêts anciens et actuels du sénateur, sur le site de la Haute Autorité et sur celui du Sénat (à partir de la fiche nominative du sénateur concerné). **Une copie doit être adressée au Bureau du Sénat** pour qu'il exerce le contrôle des incompatibilités parlementaires à l'égard des activités déclarées.

- **la déclaration orale d'intérêts**

Lors des travaux parlementaires (séance, commission, délégation, etc.), un sénateur peut faire état d'un intérêt privé ou public qu'il détient, s'il ressent la nécessité d'en informer ses collègues pour éclairer sa position. Cette faculté ne couvre pas le cas où le sénateur est en conflit d'intérêts, mais seulement celui où il détient un intérêt particulier au débat en cours. Cette information est mentionnée au compte rendu de la séance ou de la réunion.

- **l'inscription au registre des déports**

Lors des travaux parlementaires (séance, commission, délégation, etc.), un sénateur peut s'estimer en situation de conflit d'intérêts si l'un de ses intérêts privés est susceptible d'interférer dans l'exercice de son mandat parlementaire. Il s'engage alors à ne pas participer aux travaux du Sénat concernés par le sujet pour lequel il existe ce conflit d'intérêts. Il informe le Bureau du Sénat de ce déport afin qu'il soit enregistré au registre rendu public sur le site internet du Sénat.

- **la déclaration de cadeaux ou d'invitations à des déplacements**

Lorsqu'un organisme extérieur adresse à un sénateur un don ou une invitation à un déplacement dont le coût excède 150 euros<sup>1</sup>, le sénateur qui l'accepte doit déclarer la réception de ce cadeau ou de cette invitation. Cette déclaration est transmise au Bureau du Sénat et l'information est rendue publique sur le site internet du Sénat.

**Les sénateurs disposent pour l'exercice de leur mandat parlementaire des moyens humains et matériels** pour mener à bien, selon les modalités qu'ils choisissent, les missions qui leur incombent. À cet effet, ils ont droit à des ressources financières leur permettant de recruter des collaborateurs parlementaires, de se déplacer et de rencontrer les personnes qui leur paraissent utiles, de se former à des sujets auxquels ils s'intéressent ou encore de communiquer sur les actions entreprises en leur qualité de sénateur.

Pour s'assurer que ces moyens sont utilisés conformément à leur destination initiale, les sénateurs sont tenus d'apporter des éléments permettant **d'attester du bon usage de ces fonds**. Il en est ainsi des informations transmises à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), au Bureau du Sénat ou au Comité de déontologie parlementaire pour assurer leur contrôle. En revanche, **ces informations ne sont pas publiées sur le site du Sénat et ne sont destinées qu'aux organes auxquels elles sont adressées**.

Il s'agit notamment :

- **de la déclaration de situation patrimoniale**

Cette déclaration est destinée uniquement à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) après l'entrée en fonction, à l'expiration du mandat ou encore lors d'une modification substantielle du patrimoine. Elle doit permettre de détecter un enrichissement anormal du sénateur au cours du mandat qui laisserait supposer, le cas échéant, un mésusage des moyens mis à sa disposition ou un manquement au devoir d'intégrité. Cette déclaration est consultable par tout citoyen, mais uniquement à la préfecture de la circonscription d'élection du sénateur.

<sup>1</sup> Le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts prohibe tout don supérieur à 150 euros de la part d'un représentant d'intérêts.


- **de la déclaration relative à l'emploi d'un collaborateur**

Un sénateur doit indiquer au sein de la déclaration d'intérêts et d'activités le nom des collaborateurs parlementaires qu'il emploie ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par ses collaborateurs.

En outre, un sénateur qui envisage d'employer ou qui emploie un collaborateur parlementaire est tenu de déclarer, de manière distincte, certaines informations relatives à ce collaborateur dans deux hypothèses. Il doit ainsi :

- aviser le Bureau du Sénat des fonctions que son collaborateur parlementaire peut exercer au sein d'un parti ou d'un groupement politique et des activités au profit de représentants d'intérêts ;
- informer le Bureau et le Comité de déontologie parlementaire du lien familial avec ce collaborateur dit du « second cercle » (neveu/niece, ancien conjoint, etc.).

Il en est de même de **l'obligation de produire des justificatifs de l'utilisation des avances pour frais de mandat** dont disposent les sénateurs pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat parlementaire. Les sénateurs perçoivent ces avances sur un compte dédié qu'ils doivent ouvrir auprès d'un établissement financier. Les justificatifs enregistrés sur une application informatique (Julia) servent au Comité de déontologie parlementaire à s'assurer que les frais pris en charge correspondent, pour un montant raisonnable, à des dépenses en lien avec l'exercice du mandat parlementaire.

En revanche, les sénateurs n'ont aucune démarche à engager pour que l'administration fiscale délivre une **attestation sur leur situation fiscale** à la date de leur entrée en fonction. 



Selon l'article 23 *bis* du Règlement du Sénat, « *les sénateurs s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat* », conformément au principe déontologique d'assiduité formulée à l'article 91 *bis* du Règlement.

Suivant ces principes, les sénateurs veillent à être présents lors de moments-clés de la vie parlementaire. Une absence répétée lors de ces moments peut entraîner des retenues financières voire des sanctions disciplinaires.

Toutefois, l'absence d'un sénateur aux travaux parlementaires peut se justifier par le respect d'une procédure de déport qu'il a souhaité mettre en œuvre en vue de prévenir ou faire cesser tout conflit d'intérêts.

## LE DISPOSITIF EN CAS D'ABSENCE À CERTAINS TRAVAUX DU SÉNAT

Afin de donner sa pleine effectivité au principe déontologique d'assiduité, l'article 23 *bis* du Règlement a mis en place une **organisation plus rationnelle de la semaine** parlementaire destinée notamment à éviter le chevauchement des réunions et a défini un dispositif permettant la présence des sénateurs à certains moments clés de l'activité parlementaire, assorti d'un **système de retenues financières**.

Ainsi, une retenue égale à la **moitié du montant trimestriel de l'indemnité de fonction** est effectuée en cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire :

- soit à plus de la moitié des scrutins solennels – explications de vote et vote – sur certains textes déterminés par la Conférence des présidents ;
- soit à plus de la moitié de l'ensemble des réunions législatives des commissions du mercredi matin ;
- soit à plus de la moitié des séances de questions d'actualité au Gouvernement.

Cette retenue est portée à la **totalité du montant trimestriel de l'indemnité de fonction** en cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire, cumulativement, à plus de la moitié de ces scrutins solennels, à plus de la moitié de ces réunions de commissions et à plus de la moitié de ces séances de questions d'actualité. Pour les sénateurs élus outre-mer, le seuil de la moitié est porté aux deux tiers.

Il existe des **dérogations ponctuelles** à cette obligation de présence. La retenue n'est pas appliquée lorsque l'absence résulte d'une maternité ou d'une longue maladie.

De même, le sénateur est considéré comme présent en séance ou en commission lorsqu'il :

- participe aux travaux d'une assemblée internationale en vertu d'une désignation faite par le Sénat ;
- participe à une mission outre-mer ou à l'étranger au nom d'une commission permanente, de la commission des affaires européennes ou de la délégation aux outre-mer ;
- représente le Sénat, soit à la demande du Président du Sénat, soit à la demande du Président de la commission permanente dont il est membre ;
- s'est inscrit sur le registre des déports pour les travaux du Sénat au titre desquels il a indiqué ne pas y participer pour prévenir ou faire cesser un conflit d'intérêts.

Outre les deux niveaux de retenues financières, il existe la possibilité pour le Bureau de prononcer une sanction disciplinaire (rappel à l'ordre, rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, censure et censure avec exclusion temporaire) à l'égard d'un sénateur dont la régularité de l'absence aux travaux du Sénat constituerait un manquement à l'obligation d'assiduité.

Le Bureau est même saisi d'office de la situation d'un sénateur lorsque ce dernier s'est vu appliquer, au cours de deux trimestres sur les trois de la même session ordinaire, le second niveau de retenue financière.

## II LE DÉPORT DE CERTAINS TRAVAUX DU SÉNAT

Il relève de la libre appréciation du sénateur d'estimer qu'il ne doit pas participer à certains travaux du Sénat afin de prévenir ou faire cesser tout conflit entre intérêts public et privé.

**Ces règles s'appliquent aux travaux du Parlement, dans les différents organes législatifs et de contrôle** (commissions permanentes ou spéciales, délégations, missions d'information, commissions d'enquête, séance publique, etc.), **aux délibérations comme aux votes.**

Lors de l'inscription de cette procédure de déport dans le Règlement du Sénat, le rapporteur de la résolution a précisé que « **le déport peut prendre plusieurs formes : soit l'absence pure et simple lors des débats, soit l'absence de prise de parole lors des débats, soit seulement l'absence de vote lors des débats**<sup>1</sup>. »

**Chaque sénateur est libre de déterminer le périmètre de son déport.** Un sénateur peut donc se déporter sur un texte, une partie d'un texte en cours d'examen ou, de manière plus générale, sur un secteur d'activités.

La loi a prévu la création, au sein de chaque assemblée parlementaire, « *d'un registre public recensant les cas dans lesquels un parlementaire a estimé devoir ne pas participer aux travaux du Parlement en raison d'une situation de conflit d'intérêts*<sup>2</sup> ».

**L'inscription au registre de déport par un parlementaire est une mesure de transparence** souhaitée par le législateur en cas de déport d'un parlementaire. Il appartient au sénateur qui a décidé de ne pas prendre part aux travaux du Sénat de solliciter son inscription sur ce registre. Il est tenu sous la responsabilité du Bureau du Sénat.

<sup>1</sup> Rapport n° 517 (2017-2018) de M. Philippe Bas, fait au nom de la commission des lois.

<sup>2</sup> Article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

**Ce registre est mis en ligne sur le site internet du Sénat dans un format en données ouvertes**, rendant libre la réutilisation par des tiers des données qu'il contient. Il est indiqué le nom du sénateur ainsi que les travaux pour lesquels il a indiqué ne pas devoir participer en raison d'un conflit d'intérêts.

Les modalités d'enregistrement sur le registre permettent au sénateur de choisir de la manière la plus souple les travaux au sujet desquels il sollicite son inscription en fonction de sa situation. Le Comité de déontologie parlementaire a précisé qu'« *un sénateur peut souhaiter se déporter de tout ou partie des travaux sur un texte appelé ponctuellement à l'examen du Sénat ou, de manière plus pérenne, des travaux portant sur un domaine particulier relevant de la compétence du Parlement* »<sup>3</sup>.

Dès lors qu'il a sollicité son inscription sur le registre des déports, il appartient également à ce sénateur d'agir en cohérence avec sa volonté de se déporter de certains travaux du Sénat et faire respecter en conséquence sa décision, notamment en informant le délégataire de son vote de son souhait de ne pas participer au scrutin.

<sup>3</sup> Avis n° CDP/2018-3 du 5 avril 2018.



**CHAPITRE**

---

# 3

LES ACTIVITÉS  
EXTÉRIEURES AU SÉNAT

Par principe, les sénateurs sont autorisés à exercer des fonctions extérieures à leur mandat parlementaire (fonction politique, activité professionnelle, etc.). Il existe cependant des **incompatibilités parlementaires**, fixées par la loi organique, qui interdisent aux sénateurs et députés l'exercice d'activités, fonctions ou mandats. Parallèlement, pour certaines activités autorisées, il existe des restrictions fixées par la loi organique.

Enfin, le respect des principes déontologiques invite à certaines **précautions** lorsqu'un sénateur exerce une activité professionnelle parallèlement à son mandat, de sorte à privilégier l'exercice du mandat parlementaire.

## I LES ACTIVITÉS ET LES INTÉRÊTS

34

Depuis 2013, un sénateur est tenu en début de mandat de recenser ses intérêts, ainsi que ses activités qui doivent faire l'objet d'une déclaration au Bureau depuis 1972. La déclaration d'intérêts et d'activités présente une double finalité :

- assurer pour les citoyens la transparence sur les intérêts détenus et les activités exercées par un parlementaire ;
- mettre en mesure le Bureau de l'assemblée de veiller à ce que les activités et les intérêts du parlementaire ne contreviennent pas aux incompatibilités parlementaires ou aux principes déontologiques.

### A / LA DÉCLARATION D'INTÉRÊTS ET D'ACTIVITÉS

Les sénateurs doivent établir une déclaration de leurs intérêts et de leurs activités dans le délai de **deux mois suivant l'entrée en fonction**. Cette déclaration doit être télédéclarée à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et une copie adressée au Bureau du Sénat. Elle doit être mise à jour en cas de modification substantielle de la situation du sénateur dans le délai de deux mois suivant cette modification. À la différence de la déclaration de situation patrimoniale, il n'existe pas de déclaration de fin de mandat et aucune dispense permettant de ne pas établir cette déclaration.

Le **contrôle de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité** de la déclaration d'intérêts et d'activités appartient à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui peut solliciter des éclaircissements de la part du sénateur. En dernier recours, elle peut adresser **une injonction** à un sénateur pour lui demander de compléter sa déclaration ou de lui fournir des explications. Le fait de ne pas déférer à cette injonction ou de ne pas communiquer les pièces ou informations utiles dans le délai d'un mois est puni d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Un manquement à ses obligations déclaratives fait encourir au sénateur le prononcé de **sanctions pénales et, éventuellement, de sanctions disciplinaires**.

Le fait pour un sénateur d'établir une déclaration d'intérêts et d'activités incomplète ou mensongère est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Une condamnation sur le fondement de cette infraction entraîne par principe une peine complémentaire de privation des droits civiques sauf décision contraire du juge pénal, ce qui entraîne le prononcé de la déchéance de son mandat parlementaire par le Conseil constitutionnel. Lorsqu'elle constate un manquement, la Haute Autorité en saisit le procureur de la République.

Les déclarations d'intérêts et d'activités des sénateurs sont rendues publiques sur le site de la Haute Autorité, ainsi que sur le site du Sénat, au moyen d'un renvoi automatique à partir de la fiche nominative.

35

### B / LE CONTRÔLE DES INTÉRÊTS ET DES ACTIVITÉS

Lors de l'examen d'une déclaration initiale ou modificative d'intérêts et d'activités, le Bureau du Sénat est appelé à exercer un double contrôle :

- il vérifie la compatibilité de l'activité conservée avec l'exercice du mandat parlementaire ;
- il discerne les activités ou intérêts susceptibles de placer le sénateur en situation de conflit d'intérêts et peut lui adresser, après avis du Comité de déontologie parlementaire, des recommandations.

**Le Bureau du Sénat est seul compétent pour apprécier la compatibilité avec l'exercice du mandat parlementaire des activités professionnelles ou d'intérêt général**<sup>1</sup>, même non rémunérées, que le sénateur entend conserver.

<sup>1</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2018-41 I du 26 septembre 2018.

Le Bureau peut donner acte au sénateur de l'activité qu'il envisage de conserver si cette dernière est compatible avec l'exercice du mandat parlementaire. À l'inverse, il déclare cette activité incompatible lorsqu'elle est frappée par une incompatibilité parlementaire. En cas de doute sur la compatibilité, le Bureau saisit le Conseil constitutionnel qui statue souverainement.

Lorsque le Bureau du Sénat ou le Conseil constitutionnel a déclaré une activité incompatible, le sénateur doit opter entre l'activité incompatible et son mandat parlementaire dans le délai de trente jours. À défaut de choix au terme de ce délai, le sénateur est démis d'office de son mandat parlementaire par le Conseil constitutionnel.

## II LES MANDATS ÉLECTIFS, LES FONCTIONS PUBLIQUES ET LES RESPONSABILITÉS POLITIQUES

### A / LES FONCTIONS ET MANDATS ÉLECTIFS

Dans la sphère publique, l'incompatibilité avec l'exercice du mandat parlementaire constitue la règle, sous réserve d'exceptions ponctuelles.

Sur le plan institutionnel, il existe des incompatibilités avec des fonctions exécutives ou des mandats électifs qui s'appliquent de plein droit, sans être soumises au Bureau du Sénat.

Un parlementaire ne peut ainsi pas exercer de **fonctions gouvernementales, ni faire partie du Conseil constitutionnel, du Conseil économique, social et environnemental ou du Conseil supérieur de la magistrature.**

En outre, un sénateur ne peut exercer le mandat de **député** tant qu'il est sénateur. Enfin, il ne peut pas exercer concomitamment un mandat de **représentant au Parlement européen.**

Le mandat de sénateur est également incompatible avec l'exercice de plus d'un des **mandats locaux** suivants : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller départemental, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Guyane, conseiller à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal d'une commune de 1000 habitants et plus.

Depuis octobre 2017, un sénateur ne peut plus exercer une **fonction exécutive** locale au sein d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses groupements, ainsi que la présidence ou la vice-présidence d'une assemblée locale en métropole ou dans les collectivités situées outre-mer.

### B / LES FONCTIONS PUBLIQUES ET LES RESPONSABILITÉS POLITIQUES

Un parlementaire est soumis à l'interdiction stricte d'exercer une **fonction publique non élective**, à l'exception de l'activité de professeur d'université et, dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, de ministre des cultes (article L.O. 142 du code électoral). Par exception, un parlementaire peut exercer une telle fonction confiée par le Gouvernement, mais uniquement pour une mission temporaire limitée à six mois.

De même, le mandat parlementaire est incompatible avec l'exercice des **fonctions de magistrat**, des **fonctions juridictionnelles** autres que celles prévues par la Constitution (Haute Cour et Cour de justice de la République) et des **fonctions d'arbitre, de médiateur ou de conciliateur** (article L.O. 140 du code électoral).

Les fonctions autorisées aux parlementaires au sein d'une **entreprise nationale** ou d'un **établissement public national** sont limitées par l'article L.O. 145 du code électoral :

- il leur est interdit de présider ce type d'établissement ou d'entreprise, ou d'y exercer les fonctions de directeur général ou de directeur adjoint ;
- ils ne peuvent siéger au conseil d'administration – sauf s'ils y sont en qualité de parlementaire en vertu d'une disposition législative déterminant les conditions de cette désignation – mais peuvent siéger sous certaines conditions au sein d'un conseil de surveillance, notamment d'un établissement public hospitalier.

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2017, sont également incompatibles avec le mandat parlementaire les **fonctions exécutives au sein d'organismes publics locaux**, à savoir :

- président et vice-président du conseil d'administration d'un établissement public local ;
- président et vice-président du Centre national de la fonction publique territoriale ou d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale.

Au sein des **autorités administratives et publiques indépendantes**, il est également interdit aux parlementaires :

- d'y siéger, sauf s'ils y ont été désignés en qualité de parlementaire et sur le fondement d'une disposition législative ;
- de les présider ;
- d'exercer les fonctions de Défenseur des droits et d'adjoint du Défenseur des droits.

Dans le domaine des **activités internationales**, il est interdit à un parlementaire d'exercer des fonctions conférées par un État étranger ou une organisation internationale et rémunérées sur leurs fonds ou encore de leur fournir des prestations de conseil.

En revanche, il n'existe **aucune incompatibilité entre l'exercice du mandat parlementaire et celui de responsabilités au sein d'un parti ou groupement politique**, au niveau local ou national.

## III LES FONCTIONS DIRIGEANTES DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Dans le domaine des activités privées, la liberté est en principe la règle et l'incompatibilité, l'exception, même si certaines de ces exceptions peuvent être d'interprétation large. Il appartient au Bureau du Sénat d'appliquer ces incompatibilités parlementaires aux activités déclarées par les sénateurs.

L'article L.O. 146 du code électoral interdit à un parlementaire d'exercer des **fonctions dirigeantes** (chef d'entreprise, président du conseil d'administration, président du directoire, membre du directoire, président du conseil de surveillance, administrateur délégué, directeur général, directeur général délégué ou gérant) au sein d'une société, entreprise ou établissement :

- recevant, sous quelque forme que ce soit, des garanties ou subventions publiques, sauf dans le cas où ces avantages « *découlent de l'application automatique d'une législation générale ou d'une réglementation générale* » ;
- « *ayant principalement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne* » ;
- dont l'activité consiste dans l'exécution de travaux, de fournitures ou de services « *destinés spécifiquement à ou devant faire l'objet d'une autorisation discrétionnaire de la part de l'État, d'une collectivité ou d'un établissement public ou d'une entreprise nationale ou d'un État étranger* » ;
- dont l'objet - à but lucratif - est « *l'achat ou la vente de terrains destinés à des constructions (...) ou qui exercent une activité de promotion immobilière ou, à titre habituel, de construction d'immeubles en vue de leur vente* ».

**Par ailleurs, ces incompatibilités s'étendent :**

- aux filiales à plus de 50 % d'une telle société ou entreprise ;
- mais aussi, aux maisons-mères exerçant « *un contrôle effectif* » sur l'une de ces sociétés ;
- à toute personne qui, directement ou par personne interposée, exerce en fait la direction de l'une ou l'autre de ces sociétés.

**Des fonctions non dirigeantes au sein de ces sociétés peuvent devenir incompatibles en cours de mandat** (article L.O. 147 du code électoral) : il est en effet interdit à un sénateur ou un député d'accepter, en cours de mandat, une fonction de membre du conseil d'administration ou de surveillance dans l'une de ces sociétés.

Il existe des incompatibilités spécifiques empêchant un parlementaire d'exercer des **fonctions dirigeantes au sein de certaines sociétés** (article L.O. 147-1 du code électoral), comme la présidence et la vice-présidence au sein :

- d'une société d'économie mixte ;
- d'une société d'économie mixte locale, d'une société publique locale, d'une société publique locale d'aménagement ;
- d'un organisme d'habitations à loyer modéré.

## IV LES ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES

**Les sénateurs exerçant au sein de la fonction publique ne peuvent pas poursuivre leur activité professionnelle** à compter de leur élection. Sauf si cette fonction est compatible (professeur d'université, maître de conférence, etc), le fonctionnaire élu parlementaire est placé en position de disponibilité le temps de son mandat. Il ne peut acquérir aucun droit à avancement ni aucun droit à la retraite durant cette période. Cette position statutaire conforte l'indépendance du parlementaire en le plaçant hors de l'autorité hiérarchique de l'autorité exécutive.

**Les autres activités professionnelles demeurent, par principe, compatibles avec le mandat parlementaire**, à l'exception de certaines fonctions de conseil qui font l'objet d'une interdiction de principe ou de restrictions d'activité.

Par dérogation à la liberté d'exercice d'une activité professionnelle par un parlementaire, **les fonctions de conseil font l'objet d'interdictions** à travers des incompatibilités spécifiques. Il est ainsi interdit, par les articles L.O. 146-1 et L.O. 146-2 du code électoral, à un sénateur :

- de commencer à exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat ;
- de poursuivre une telle activité lorsque celle-ci a débuté dans les douze mois précédant le premier jour du mois de son entrée en fonction<sup>2</sup> ;
- de fournir des prestations de conseil aux sociétés, entreprises, établissements ou organismes présentant des liens avec la sphère publique mentionnés aux 1<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup> de l'article L.O. 146 du code électoral ;
- d'exercer des fonctions dirigeantes au sein des sociétés, entreprises ou organismes dont l'activité consiste « *principalement à fournir des prestations de conseil* » à l'une de ces sociétés ;
- d'acquérir le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil ;
- de continuer à exercer le contrôle d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de prestations de conseil s'il en a acquis le contrôle dans les douze mois précédant le premier jour du mois de leur entrée en fonction<sup>3</sup> ;
- de fournir des prestations de conseil à des gouvernements, entreprises publiques, autorités administratives ou toute autre structure publique étrangère.

<sup>2</sup> Cette incompatibilité est applicable aux sénateurs à compter du premier renouvellement suivant le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>3</sup> Cette incompatibilité est applicable aux sénateurs à compter du premier renouvellement suivant le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

**L'exercice des activités professionnelles compatibles est conditionné au respect du principe déontologique d'assiduité** qui doit conduire un sénateur à privilégier, en termes d'agenda et d'organisation pratique, l'exercice de son mandat, ce qui suppose donc une activité à temps partiel. Cette activité professionnelle doit s'exercer dans le respect des dispositions législatives et des principes déontologiques, en particulier :

- un sénateur ne peut se prévaloir de son mandat parlementaire pour favoriser son activité professionnelle privée, conformément au principe de probité ;

il doit également s'abstenir, sous peine de sanctions pénales - six mois d'emprisonnement et 3 750 € d'amende - et de la démission d'office du mandat parlementaire, de faire figurer ou de laisser figurer son nom et sa qualité de sénateur dans toute **publicité** pour une entreprise financière, industrielle ou commerciale (article L.O. 150 du code électoral).

De même, un sénateur doit s'abstenir de répondre à une invitation par un organisme extérieur si cette dernière est susceptible de créer une confusion aux yeux des tiers entre son activité professionnelle et l'exercice de son mandat parlementaire. Il doit être aisé, en pareil cas, de distinguer si le sénateur se déplace comme parlementaire ou au titre de son activité professionnelle. Dans la même logique, il est recommandé de ne pas associer, dans le cadre d'un évènement organisé au titre des travaux parlementaires comme un colloque, des collaborateurs issus du cabinet professionnel d'un sénateur, même si l'expertise de ces derniers peut être enrichissante.

**L'exercice de la profession d'avocat** fait l'objet d'un encadrement législatif particulier par l'article L.O. 149 du code électoral. Il est notamment interdit à un parlementaire, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un associé, d'un collaborateur ou d'une secrétaire, de plaider ou de consulter pour le compte d'une société ou entreprise visée aux articles L.O. 145 (entreprises nationales et établissements publics de l'État) et L.O. 146 du code électoral ou de plaider contre l'État, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics.

Un parlementaire ne peut pas davantage exercer l'**activité de représentant d'intérêts**, que ce soit à titre individuel ou au sein d'une personne morale, d'un établissement, d'un groupement ou d'un organisme inscrit au répertoire des représentants d'intérêts rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (article L.O. 146-3 du code électoral).

Il existe, enfin, une disposition spécifique concernant la **fonction de directeur de publication** lorsqu'elle est exercée par un parlementaire : en ce cas, l'entreprise éditrice doit nommer, dans le délai d'un mois à compter de l'entrée en fonction, un codirecteur de la publication choisi parmi les personnes ne bénéficiant pas de l'immunité parlementaire (article 6 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse).

## CHAPITRE

# 4

## LA SITUATION PERSONNELLE DES SÉNATEURS

En raison de leur élection, les sénateurs sont soumis, comme les députés, à des **obligations déclaratives visant à détecter éventuellement des comportements contraires à la déontologie** quant à leur situation personnelle. Ces règles relevant de la loi organique ont été instaurées en vue de garantir l'exemplarité des parlementaires à l'égard des obligations légales et fiscales qui leur incombent comme particulier à l'entrée et au cours de leur mandat parlementaire.

Ces règles n'ayant pas de lien direct avec l'activité parlementaire, leur contrôle incombe à des instances extérieures à l'assemblée concernée.

## I LA SITUATION PATRIMONIALE

### A/ LE PÉRIMÈTRE ET LES OBLIGATIONS DE LA DÉCLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE

Tout sénateur doit adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique **une déclaration de situation patrimoniale en début, en fin de mandat parlementaire ou, enfin, en cas de modification substantielle du patrimoine au cours du mandat** (article L.O. 135-1 du code électoral). À la différence de la déclaration d'intérêts et d'activités, aucune copie de ces déclarations n'est à adresser au Bureau du Sénat.

Ce dispositif vise à permettre de détecter un éventuel enrichissement sans cause du parlementaire. La déclaration porte ainsi sur tous les biens immobiliers, mobiliers, matériels ou immatériels, ainsi que le passif, détenus par le parlementaire, en propre, en indivision ou sous le régime de la communauté s'il est marié.

Une déclaration (intégrale ou modificative) de situation patrimoniale doit être faite dans le délai :

- de deux mois après l'entrée en fonction ;
- de deux mois en cas de modification substantielle en cours de mandat ;
- compris entre sept mois et six mois avant l'expiration du mandat ;
- ou, en cas de cessation anticipée pour une autre cause que

le décès, notamment en cas de démission, dans les deux mois qui suivent la cessation du mandat.

La déclaration de fin de mandat comporte également une récapitulation des revenus que le sénateur a perçus, ainsi que les événements majeurs ayant affecté la composition du patrimoine du sénateur, depuis le début du mandat en cours.

Un parlementaire ayant établi depuis moins d'un an une déclaration de situation patrimoniale, que ce soit en cette qualité ou au titre d'une autre fonction, est dispensé d'avoir à établir une nouvelle déclaration de début de mandat. Cette dispense vaut ainsi pour les sénateurs qui sont réélus lors d'un renouvellement du Sénat.

S'agissant de la fin de mandat, la déclaration, du fait de cette dispense, est limitée à la récapitulation de ses revenus et aux événements majeurs ayant affecté la composition de son patrimoine depuis le début du mandat en cours.

Le défaut de déclaration de situation patrimoniale fait encourir deux types de sanction au sénateur :

- l'inéligibilité et la démission d'office du sénateur prononcée par le Conseil constitutionnel à la requête du Bureau du Sénat (article L.O. 136-2 du code électoral) ;
- la perte du droit au remboursement forfaitaire pour ses frais de campagne électorale au titre de l'élection sénatoriale (article L. 52-12 du code électoral).

### B/ LE CONTRÔLE ET LA PUBLICITÉ DE LA DÉCLARATION DE SITUATION PATRIMONIALE

**Le contrôle de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité** de la déclaration de la situation patrimoniale appartient à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Elle s'appuie, à cet effet, sur les informations que l'administration fiscale lui communique.

En cas de difficulté, la Haute Autorité est susceptible de solliciter du sénateur concerné des précisions, notamment sur l'évaluation de la valeur des certains biens déclarés. Face à un refus, elle peut adresser **une injonction** à un sénateur pour lui demander de compléter sa déclaration ou de lui fournir des explications. Le fait de ne pas déférer à cette injonction dans le délai d'un mois est puni d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Un manquement à ses obligations déclaratives fait encourir au sénateur **le prononcé de sanctions pénales et, éventuellement, de sanctions disciplinaires.**

Le fait pour un sénateur d'établir une déclaration de situation patrimoniale incomplète ou mensongère est puni de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Une condamnation sur le fondement de cette infraction entraîne par principe une peine complémentaire de privation des droits civiques, sauf décision contraire du juge pénal, ce qui entraînerait le prononcé de la déchéance de son mandat parlementaire par le Conseil constitutionnel. Lorsqu'il constate un manquement, la Haute Autorité en saisit le procureur de la République.

Après contrôle du contenu de cette déclaration, cette dernière est, aux seules fins de **consultation**, tenue à la disposition des électeurs à la préfecture de la circonscription d'élection du sénateur (article L.O. 135-2 du code électoral). La publication ou la divulgation par un tiers d'une déclaration, d'une information ou d'une observation transmise à la Haute Autorité est un délit puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

## II LA SITUATION FISCALE

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2017, il est remis au sénateur par l'administration fiscale une **attestation relative au respect de ses obligations fiscales en matière de déclaration et de paiement des impositions** dont il est redevable (article L.O. 136-4 du code électoral). Cette attestation est dressée dans le délai d'un mois à compter de son entrée en fonction, au vu de la situation constatée au jour de l'entrée en fonction du sénateur.

**La délivrance de cette attestation présente deux particularités :**

- elle ne constitue pas un contrôle fiscal - contrairement à la procédure à laquelle les membres du Gouvernement sont soumis - et ne porte que sur le respect des obligations de déclaration et de paiement pour l'ensemble des impositions ;
- elle n'est pas un quitus fiscal et ne présage pas des résultats d'un éventuel contrôle diligenté ultérieurement par l'administration fiscale.

## A / LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION ET DE REMISE DE L'ATTESTATION FISCALE

Le sénateur n'a **nul besoin de solliciter la remise de cette attestation** qui lui est adressée spontanément par l'administration fiscale. Pour l'État, cette attestation est établie par la direction générale des finances publiques à partir des informations transmises par ses directions départementales. Dans les collectivités ultramarines disposant de l'autonomie fiscale, les services locaux compétents sont chargés de remettre au sénateur cette attestation.

Si le sénateur reçoit une **première attestation de conformité**, cette dernière se borne à indiquer que le sénateur est, en l'état des informations détenues par l'administration fiscale, à jour de ses obligations de déclaration et de paiement. Une copie de cette attestation est adressée par l'administration fiscale au Comité de déontologie parlementaire.

En cas de non-conformité, la première attestation indique au sénateur, avec précision, les impositions pour lesquelles il n'est pas à jour de ses obligations de déclaration et de paiement ainsi que le montant des sommes dont il est redevable.

Cette procédure de délivrance d'attestation fiscale connaît un aménagement afin de garantir le droit au recours du sénateur.

En cas de litige entre l'administration fiscale et le sénateur sur les impositions en cause, la procédure est interrompue jusqu'à une décision juridictionnelle définitive. Si cette dernière fait état d'un manquement, l'administration fiscale délivre alors une attestation au sénateur et l'invite à régulariser sa situation dans le délai d'un mois suivant la réception de cette attestation.

Si le sénateur a conclu avec l'administration fiscale un accord contraignant pour s'acquitter de sa dette fiscale, il est réputé se conformer à ses obligations fiscales, même s'il n'est pas à jour du paiement de l'ensemble de ses dettes fiscales.

En cas de situation de non-conformité, le sénateur dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception de l'attestation pour régulariser sa situation ou la contester. Durant cette période, il peut s'adresser à un interlocuteur identifié par l'attestation au sein des services fiscaux pour s'acquitter de ses obligations ou apporter des précisions.



Au terme de ce délai, l'administration fiscale transmet au sénateur une **seconde attestation** sur sa situation fiscale, en prenant en compte, le cas échéant, les régularisations ou informations transmises par le sénateur. Une copie de cette seconde attestation est adressée par l'administration fiscale au Comité de déontologie parlementaire et au Bureau du Sénat. Passé le délai d'un mois après la première attestation qui conduit à l'établissement de la seconde attestation, la régularisation de sa situation fiscale par un sénateur n'efface plus le manquement et serait sans effet sur la suite de la procédure.

### **B/ LES SANCTIONS EN CAS DE MANQUEMENT FISCAL**

Le Comité de déontologie parlementaire n'est appelé ni à statuer sur ces attestations fiscales, ni à en faire état puisqu'elles sont couvertes par le secret fiscal.

En revanche, le Bureau se trouve saisi de la situation du sénateur lorsqu'il reçoit une seconde attestation qui fait apparaître une situation de non-conformité. Sans se prononcer sur le bien-fondé de l'attestation fiscale, le Bureau s'assure uniquement de l'existence d'un manquement et de l'absence d'une contestation en cours à son égard. Lorsque cette situation est avérée, le Bureau doit saisir le Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel prononce, en fonction de la gravité du manquement, une **sanction d'inéligibilité** dont la durée maximale est de trois ans pour l'ensemble des élections. Pour fixer le quantum de la sanction, le Conseil constitutionnel prend en compte l'importance des sommes dues ainsi que l'ancienneté et le caractère répétitif de la dette fiscale. Si le sénateur est encore en fonction au Parlement, le prononcé de l'inéligibilité entraîne la démission d'office du mandat parlementaire.

Le Sénat a mis en place, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, un corps de règles visant à encadrer l'activité des représentants d'intérêts, au regard d'une triple exigence de transparence, de déontologie et d'équité. Le droit d'accès de ces représentants d'intérêts aux locaux du Sénat a été subordonné, entre 2010 et 2017, à leur enregistrement sur une liste spécifique au Sénat et à leur engagement formel à respecter un **code de conduite** défini par le Bureau.

À la suite d'une évolution législative, ce dispositif a été adapté par le Bureau en 2017 pour prendre en compte la création du **répertoire national des représentants d'intérêts exerçant auprès des pouvoirs publics** – y compris les assemblées parlementaires – tenu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

## I L'EXISTENCE D'UN RÉPERTOIRE UNIQUE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

50

Il existe désormais un **répertoire numérique recensant les représentants d'intérêts auprès des pouvoirs publics**. Ce répertoire est tenu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui est chargée de le rendre public dans un format librement réutilisable par les tiers.

### A / LE PÉRIMÈTRE D'INSCRIPTION AU RÉPERTOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Dans le cadre fixé par la section 3 *bis* du chapitre I<sup>er</sup> de la loi du 11 octobre 2013 pour la transparence de la vie publique, ce répertoire recense les représentants d'intérêts qui répondent à la **définition légale**. Il s'agit des personnes morales ou physiques qui assurent la représentation d'intérêts pour « *influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication* » dès lors qu'ils entrent en communication avec des responsables publics (membres du Gouvernement et du Parlement, élus locaux, membres d'autorités indépendantes, hauts-fonctionnaires, etc.).

Sont exemptés de l'inscription à ce répertoire :

- les élus dans l'exercice de leur mandat ;
- les partis et groupements politiques ;
- les organisations syndicales de fonctionnaires ;
- les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs dans le cadre de la négociation prévue à l'article L. 1 du code du travail ;
- les associations à objet culturel ;
- les associations représentatives des élus, dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts.

Ce répertoire est fondé sur l'initiative **des représentants d'intérêts qui doivent solliciter leur inscription auprès de la Haute Autorité**. Cette dernière dispose de **pouvoirs de contrôle** afin de s'assurer que les représentants d'intérêts ont sollicité cette inscription et qu'ils se conforment à leurs obligations. L'absence d'inscription ou le refus de transmettre les informations requises d'un représentant d'intérêts est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

Dans un souci de transparence, le Sénat publie sur son site internet la **liste des représentants d'intérêts**, qu'ils soient inscrits ou non sur le répertoire national, qui ont sollicité un titre d'accès au Sénat pour l'année en cours.

### B / LES CONSÉQUENCES DE L'INSCRIPTION AU RÉPERTOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

**L'inscription sur le répertoire** auprès de la Haute Autorité comme représentant d'intérêt **n'ouvre pas à ce dernier un droit inconditionné à un titre d'accès** dans les enceintes parlementaires.

Se fondant sur le principe de séparation des pouvoirs, le Conseil constitutionnel a rappelé le pouvoir des assemblées parlementaires de prendre **des mesures individuelles à l'égard des représentants d'intérêts**<sup>1</sup>. Il a ainsi consacré le pouvoir des Questeurs du Sénat de refuser l'accès au Palais du Luxembourg et à ses dépendances à des représentants d'intérêts si des faits venaient à le justifier.

<sup>1</sup> Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016.

51

### La qualité de représentant d'intérêts a des effets en matière d'incompatibilités parlementaires et de restriction d'activités des collaborateurs parlementaires.

Un sénateur ne peut « *exercer l'activité de représentant d'intérêts à titre individuel ou au sein des personnes morales, établissements, groupements ou organismes inscrits au répertoire des représentants d'intérêts rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* » (article L.O. 146-3 du code électoral). Cette **incompatibilité parlementaire** s'applique aux personnes qui, au sein du répertoire numérique, sont inscrites comme chargées de la représentation d'intérêts. Il appartient au Bureau d'apprécier si les fonctions exercées par le sénateur relèvent de cette incompatibilité.

S'agissant de l'emploi de collaborateurs parlementaires, la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a fixé deux règles différentes, d'apparence contradictoire. En réalité, leur application conduit à distinguer la nature des fonctions exercées par ce collaborateur parlementaire auprès d'une personne physique ou morale ayant la qualité de représentants d'intérêts, en sus de son activité professionnelle auprès d'un sénateur. Les mêmes règles sont applicables aux collaborateurs de groupe parlementaire.

Il est fait **interdiction aux représentants d'intérêts de rémunérer des collaborateurs parlementaires ou des collaborateurs de groupe parlementaire** (article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique). Son champ d'application est strict : cette règle s'interprète comme l'interdiction pour un collaborateur d'être employé ou d'exercer à titre individuel des fonctions de représentant d'intérêts (lobbying, relations publiques, etc.).

Un collaborateur parlementaire ou un collaborateur de groupe parlementaire peut donc exercer une activité – en temps partiel par exemple –, même non rémunérée, pour le compte d'un représentant d'intérêts pourvu que ses fonctions ne consistent pas à assurer la représentation d'intérêts de l'organisme<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Cette interprétation a été confirmée par le Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique rappelant, dans un courrier du 13 juin 2018, qu'il est possible « *qu'une personne morale enregistrée au répertoire des représentants d'intérêts, notamment une entreprise dont ce n'est pas l'activité principale, rémunère un collaborateur parlementaire pour des fonctions sans aucun lien avec des activités de représentation d'intérêts* ».

Dans ce cas, le sénateur est néanmoins tenu à une **obligation déclarative** (article 8 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires). Le sénateur doit ainsi aviser le Bureau du Sénat du fait que le collaborateur parlementaire qu'il emploie exerce ces activités auprès d'un représentant d'intérêts quand le sénateur en est lui-même informé par son collaborateur.

## II LES RÈGLES DE CONDUITE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Si le traitement de l'inscription au répertoire numérique ainsi que sa tenue incombent à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, la détermination des règles qui s'appliquent aux représentants d'intérêts dans leurs relations avec les parlementaires sont définies par le Bureau de chaque assemblée parlementaire pour les membres, les fonctionnaires et les collaborateurs qui en relèvent. À la différence de l'activité à l'égard des autres responsables publics, les règles qui s'imposent aux représentants d'intérêts ne sont pas définies par la loi, dans le respect de l'autonomie parlementaire.

Le Bureau du Sénat est chargé de fixer les règles applicables aux représentants d'intérêts et le Comité de déontologie parlementaire la mission de s'assurer de leur respect par les représentants d'intérêts<sup>3</sup>.

**Le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat** a été fixé par l'arrêté de Bureau n° 2017-106 du 31 mai 2017. Ces règles s'appliquent aux représentants d'intérêts dans leurs relations avec les sénateurs – ainsi qu'aux membres du personnel du Sénat, les collaborateurs du Président du Sénat, ceux des groupes parlementaires du Sénat et les collaborateurs parlementaires de sénateurs – que ces rencontres aient lieu au Sénat ou à l'extérieur de son enceinte.

Ce code de conduite s'applique aux représentants d'intérêts inscrits au répertoire national, ainsi qu'à ceux qui sollicitent la délivrance de titre d'accès comme représentant d'intérêts, sans figurer sur le répertoire national.

<sup>3</sup> Article 4 *quinquies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

**Les représentants d'intérêts sont tenus à un devoir de probité et d'intégrité** pour leurs activités. De manière générale, ils s'abstiennent de toute incitation à enfreindre les règles déontologiques applicables aux sénateurs, comme aux autres personnes avec qui ils entrent en contact au Sénat.

Ces exigences déontologiques se déclinent à travers plusieurs règles puisque les représentants d'intérêts doivent s'abstenir :

- de chercher à rencontrer ou contacter les sénateurs de façon importune ;
- de toute démarche en vue d'obtenir des informations ou documents par des moyens frauduleux ou déloyaux ;
- de toute cession onéreuse ou moyennant une contrepartie de documents parlementaires ou issus du Sénat ;
- de fournir des informations volontairement incomplètes ou inexactes destinées à induire en erreur les sénateurs ;
- d'user le logo du Sénat sans autorisation expresse.

Dans le souci de l'exercice transparent de leurs activités, les représentants d'intérêts doivent rendre accessibles à un sénateur les informations qu'ils communiquent aux autres sénateurs.

Les représentants d'intérêts ne peuvent également **pas proposer ou remettre des présents, dons ou avantages supérieurs dont la valeur est supérieure à 150 euros**. De même, ils sont tenus **d'informer le Sénat des invitations à des déplacements à l'étranger** qu'ils adressent aux sénateurs.

S'ajoutent pour les représentants d'intérêts des **restrictions en matière d'utilisation des locaux du Sénat**. Ils doivent se conformer à la réglementation applicable, notamment pour l'organisation des colloques, manifestations et réunions.

À cet égard, ils sont assujettis à deux obligations précises dans l'enceinte du Sénat et de ses dépendances :

- ils ne sont pas autorisés à organiser un évènement au cours duquel la prise de parole d'un intervenant donne lieu à versement d'une participation financière ;
- ils ne peuvent pas engager une démarche publicitaire ou commerciale.

## III LES PRÉCAUTIONS À L'ÉGARD DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

**Les sénateurs disposent de la liberté de rencontrer les représentants d'intérêts** qu'ils estiment nécessaires pour l'exercice de leur mandat parlementaire.

Au moment où les représentants de la Nation expriment la volonté générale en forgeant une règle ayant vocation à s'appliquer à tous, il est justifié que quiconque puisse faire valoir son point de vue afin de se faire l'écho de revendications catégorielles ou alerter sur les conséquences qui s'attacheraient au choix que s'approprient à faire les parlementaires, de sorte à ce que ces derniers décident de manière éclairée.

Toutefois, pour être légitime, cet exercice doit conserver à chaque parlementaire son indépendance et reposer sur des valeurs d'intégrité et de loyauté, de manière à écarter toute tromperie ou collusion.

Ainsi, les principes déontologiques applicables aux sénateurs n'exigent nullement qu'un sénateur décline les invitations qui lui sont adressées ou qu'ils prennent en charge systématiquement le coût des repas de travail auxquels il est convié. Il est toutefois recommandé de **ne pas accepter des invitations dont la récurrence ou la valeur apparaîtrait excessive**.

Toutefois, si ce repas de travail a lieu en raison des fonctions de rapporteur exercées par un sénateur, ce dernier est invité à assurer l'information de ses collègues en faisant apparaître dans son rapport public les personnes entendues à titre individuel par le rapporteur, ainsi que, le cas échéant, les contacts informels qu'il estime utile de faire figurer sur cette liste.

Dès lors qu'il est **interdit à un représentant d'intérêts d'offrir à un sénateur un cadeau dont la valeur excède 150 euros**, il est recommandé, par cohérence, aux sénateurs de refuser de tels présents. S'agissant des invitations à des déplacements, qui sont autorisées sous réserve d'être déclarés par les représentants d'intérêts, un sénateur doit faire preuve d'une vigilance particulière lorsque cette invitation lui est remise à l'approche de travaux parlementaires pour lesquels il est particulièrement impliqué et qui présentent un lien avec ce déplacement.

Les sénateurs peuvent être sollicités par des représentants d'intérêts pour obtenir leur participation ou, sous des formes diverses, leur « *parrainage* » à des événements. La participation à ces événements repose sur le choix et la responsabilité de chaque sénateur. Ils sont invités à la prudence s'agissant d'un partenariat plus fort – « parrainage », apposition du nom et de la qualité du sénateur, etc. – lorsque ces manifestations sont organisées dans un cadre commercial et en échange « d'avantages » accordés par la société organisatrice à l'égard d'autres participants, notamment des représentants d'intérêts.

Enfin, le principe de probité applicable aux sénateurs exige qu'aucune confusion n'existe entre l'exercice du mandat parlementaire et l'exercice de fonctions extérieures, même si ces dernières peuvent contribuer utilement à leur mandat. Cette recommandation vaut particulièrement si l'organisme extérieur pour lequel le sénateur exerce des fonctions dirigeantes collabore avec des représentants d'intérêts pour la poursuite de son objet social (événements, soutien financier, etc.).

56

## IV LE CONTRÔLE DE L'ACTION DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Le contrôle du respect par les représentants d'intérêts des règles décidées par le Bureau est la mission du Comité de déontologie parlementaire. Il dispose, à cet effet, d'un pouvoir de communication pour toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission.

En cas de manquement aux règles du code de conduite, les sénateurs peuvent saisir le Comité de déontologie parlementaire pour lui signaler les faits qu'ils estiment susceptibles de constituer ce manquement. Cette faculté est également ouverte aux membres du personnel du Sénat, aux collaborateurs du Président du Sénat, à ceux des groupes parlementaires du Sénat et aux collaborateurs parlementaires de sénateurs.

Si, après instruction de la situation, le Comité constate un **manquement de la part d'un représentant d'intérêts**, il saisit le Président du Sénat. Au terme d'une procédure contradictoire permettant au représentant d'intérêts de présenter ses observations, le Président du Sénat adresse au représentant d'intérêts concerné une **mise en demeure** de respecter les obligations auxquelles il est assujéti s'il constate un manquement. Il peut rendre publique cette mise en demeure.

Si, dans le cadre de l'examen de cette situation, le Comité constate qu'un sénateur a répondu favorablement à une sollicitation effectuée par un représentant d'intérêts en méconnaissance des règles arrêtées par le Bureau, il l'en avise. Cette information vise à révéler cette situation au sénateur qui n'a pas forcément connaissance du manquement ou, à tout le moins, de sa gravité et de son ampleur. Le sénateur est invité à présenter toute information utile. Le Comité peut alors lui adresser des observations. Ces **observations** ne peuvent pas être rendues publiques.

Cette même procédure est applicable aux membres du personnel du Sénat, aux collaborateurs du Président du Sénat, à ceux des groupes du Sénat et aux collaborateurs parlementaires de sénateurs.

57

**CHAPITRE**

---

# 6

LES CADEAUX  
ET INVITATIONS  
AUX SÉNATEURS

Le Sénat a fixé à l'article 91 *quinquies* de son Règlement les obligations déclaratives applicables aux sénateurs dans les relations qu'ils nouent avec des organismes extérieurs. Il a repris et complété celles antérieurement édictées par le Bureau du Sénat en 2014.

Ces règles visent à prévenir tout conflit d'intérêts des sénateurs dans l'exercice de leur mandat parlementaire et toute atteinte aux principes déontologiques des sénateurs, notamment ceux d'intégrité et d'indépendance.

**L'obligation déontologique d'intégrité** interdit à un sénateur de demander, d'accepter ou de recevoir tout avantage matériel ou financier en contrepartie d'un acte procédant de leur mandat parlementaire. Autrement dit, un sénateur ne peut pas « monnayer » une intervention dans le cadre de son mandat contre un avantage quelle que soit sa forme. **Le principe déontologique d'indépendance** conduit tout sénateur à se prémunir d'une situation au cours de laquelle se développerait un lien de dépendance matériel ou financier entre lui et un organisme extérieur.

C'est pourquoi la transparence est assurée pour, d'une part, les dons, cadeaux et avantages que les sénateurs reçoivent de la part de ces organismes et, d'autre part, les invitations à des déplacements proposés par ces mêmes organismes.

60

## LES CADEAUX, DONNÉS ET AVANTAGES EN NATURE

Il n'existe **pas d'interdiction générale pour un sénateur d'accepter des cadeaux, dons et avantages de la part d'organismes extérieurs.**

L'envoi ou la remise d'un cadeau, don ou avantage en nature doit ainsi être l'occasion pour chaque sénateur de s'interroger sur la contrepartie qui peut être attendue par son interlocuteur, en prenant en compte notamment le montant de ce cadeau, la récurrence de ce type de cadeau et le contexte dans lequel il intervient. Ainsi, les cadeaux d'usage, traditionnellement remis dans le cadre des rencontres qu'un sénateur effectue pour l'exercice de son mandat, ne soulèvent pas de difficulté particulière. A l'inverse, un sénateur doit redoubler de vigilance à l'approche

de travaux parlementaires dans lesquels il est particulièrement impliqué s'il reçoit un cadeau, don ou avantage de la part d'un organisme extérieur intéressé à ces travaux.

Il existe **pour les représentants d'intérêts une interdiction de remettre aux sénateurs des cadeaux d'une valeur significative** : l'article 10 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat prévoit que ces derniers « s'abstiennent de proposer ou de remettre aux personnes avec lesquelles ils entrent en contact au Sénat des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur excédant un montant de 150 euros ». Par cohérence, les sénateurs sont invités à refuser les cadeaux d'un tel montant qui pourraient leur être adressés par des représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire national.

Lorsque les sénateurs acceptent un cadeau, don ou avantage, ils sont tenus de **le déclarer au Bureau du Sénat**, dans un **délai de 30 jours** à compter de la remise de ce dernier. Cette obligation déclarative ne s'applique pas à :

- un cadeau, don ou avantage d'une valeur qui n'excède pas le montant de 150 euros ;
- une invitation à une manifestation culturelle et sportive sur le territoire national ;
- un cadeau d'usage.

La **valeur de certains cadeaux** est assez aisément évaluable dans la mesure où ils constituent des produits commerciaux pour lesquels il existe un prix moyen dans le commerce. L'estimation de la valeur de cadeaux non commercialisés ou d'avantages en nature est plus délicate faute d'un prix de référence rendu public. Un sénateur peut alors procéder à une estimation par rapprochement avec des objets similaires en vente ou, si le contexte s'y prête, obtenir cette information auprès de l'organisme extérieur lui ayant offert ce cadeau ou cet avantage. **En cas de doute ou d'estimation trop aléatoire pour le sénateur, il est recommandé de déclarer l'acceptation de ce cadeau ou de cet avantage.**

Un sénateur dispose de la faculté de déclarer au Bureau du Sénat la remise d'un cadeau, don ou avantage, même s'il n'y est pas obligé, dès lors qu'il estime nécessaire d'en faire état pour éviter toute mise en cause ultérieure.

La **liste des cadeaux, dons et avantages déclarés** au Bureau du Sénat depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018 est rendue publique sur le site internet du Sénat.

61

## II LES INVITATIONS À UN DÉPLACEMENT

Un sénateur est conduit à se déplacer pour les besoins de l'exercice de son mandat parlementaire. Il peut accepter l'invitation à un déplacement formulée par un organisme extérieur qui décide de prendre en charge les frais de ce déplacement.

Lorsque cette invitation émane d'un **représentant d'intérêts**, ce représentant d'intérêts est tenu d'informer le Sénat des invitations qu'il adresse aux sénateurs, sans que ces derniers aient forcément acceptés d'y donner suite. Cette déclaration permet d'informer les citoyens sur l'action entreprise par ces représentants d'intérêts dans le cadre de leur activité.

Dans le respect du principe déontologique d'intégrité, **l'acceptation de telles invitations repose sur le libre choix du sénateur** au regard de l'intérêt du déplacement, notamment du sérieux du programme proposé, et du contexte dans lequel il s'inscrit. Comme pour les cadeaux remis, une vigilance accrue est souhaitable à l'approche de travaux parlementaires pour lesquels le sénateur est particulièrement impliqué et qui présentent un lien avec ce déplacement.

**Un sénateur doit déclarer au Bureau du Sénat qu'il accepte l'invitation de la part d'un organisme extérieur** pour un déplacement en France ou à l'étranger si cet organisme finance, même partiellement, ce déplacement pour une valeur qui excède 150 euros. Cette obligation déclarative porte sur les invitations qui sont adressées à un sénateur en sa qualité de parlementaire, même si elle lui est adressée également au titre de responsabilités extérieures au Parlement.

Cette obligation déclarative a une **fonction de protection des sénateurs**. Pour les déplacements à l'étranger, ce dispositif permet à la présidence du Sénat d'intervenir, en lien avec les postes diplomatiques français, avec le maximum d'informations préalables en cas de problèmes rencontrés sur place.

Cette déclaration n'est pas obligatoire, même si elle demeure une faculté à la libre appréciation du sénateur, pour les invitations à des déplacements si :

- l'invitation émane des autorités étatiques françaises (ministère, ambassade, etc.) ;
- l'invitation relève de l'exercice d'un autre mandat électif que celui parlementaire (élu local ou représentant les Français établis hors de France) ;
- la valeur de prise en charge du déplacement par l'organisme extérieur n'excède pas 150 euros.

En cas de doute sur la valeur de l'invitation proposé à un sénateur, ce dernier est invité à se rapprocher de l'organisme extérieur qui doit être en mesure de lui fournir cette information.

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2014, la **liste des invitations à des déplacements déclarées** au Bureau du Sénat est rendue publique sur le site internet du Sénat. Il en est de même, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2018, des invitations pour des déplacements à l'étranger que les représentants d'intérêts déclarent avoir adressés aux sénateurs.

## PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES RÈGLES APPLICABLES AUX CADEAUX ET INVITATIONS À DES DÉPLACEMENTS

	RÈGLES APPLICABLES AUX SÉNATEURS	RÈGLES APPLICABLES AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS
REMISE D'UN CADEAU, DON OU AVANTAGE PAR UN ORGANISME EXTÉRIEUR	<p>Déclaration obligatoire pour les cadeaux, dons ou avantages d'une valeur supérieure à 150 €</p> <p><b>sauf pour :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• une invitation à une manifestation culturelle et sportive en France ;</li> <li>• un cadeau d'usage.</li> </ul>	<p>Interdiction des cadeaux, dons ou avantages d'une valeur supérieure à 150 €</p>
INVITATION À UN DÉPLACEMENT (EN FRANCE OU À L'ÉTRANGER) PAR UN ORGANISME EXTÉRIEUR	<p>Déclaration obligatoire pour les déplacements pour lesquels la valeur de la prise en charge est supérieure à 150 €</p> <p><b>sauf pour :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• une invitation émanant des autorités étatiques françaises ;</li> <li>• une invitation relevant de l'exercice d'un autre mandat électif (sous réserve des règles liées à l'exercice de ce mandat).</li> </ul>	<p>Déclaration obligatoire pour les invitations à des déplacements à l'étranger proposés aux sénateurs</p>



**CHAPITRE**

---



L'EMPLOI DE  
COLLABORATEURS  
PARLEMENTAIRES

Le cadre juridique d'emploi des collaborateurs parlementaires est fixé par l'article 8 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, confirmé par l'article 102 *bis* du Règlement du Sénat.

Le sénateur est l'employeur direct de collaborateurs recrutés sous contrat de droit privé pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions. L'emploi des collaborateurs parlementaires est régi par le droit du travail.

La réglementation relative aux conditions d'emploi des collaborateurs des sénateurs est fixée par le Bureau du Sénat dans le respect des règles législatives (recrutement et gestion des carrières, avantages salariaux collectifs et avantages en nature, dispositifs collectifs de protection sociale). La mise en œuvre du dialogue social entre les représentants des parlementaires employeurs et les représentants des collaborateurs parlementaires est placée sous le contrôle du Bureau.

Les sénateurs disposent d'un crédit mis à la disposition du Sénat et affecté à la rémunération de ses collaborateurs. Ils sont tenus d'adhérer à l'Association de gestion des assistants de sénateurs (AGAS), créée en 1976, pour bénéficier de ce crédit. Cette association a pour objet social la gestion des collaborateurs parlementaires et constitue l'interlocuteur quotidien de ces derniers (élaboration du contrat de travail, mise en paiement des salaires, informations diverses, etc.).

66

## LE RECRUTEMENT DE COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

Dans le respect de la loi, les sénateurs sont libres de recruter les collaborateurs qu'ils souhaitent pour les assister dans l'exercice du mandat parlementaire. Comme employeur de collaborateurs parlementaires, le sénateur doit faire apparaître au sein de sa déclaration d'intérêts et d'activités l'identité de ses collaborateurs, qui est consultable depuis sa notice biographique sur le site internet du Sénat.

Est également publiée sur le site internet du Sénat la liste exhaustive des noms des collaborateurs des sénateurs, l'une classée par ordre alphabétique et l'autre par sénateur employeur, qui est mise à jour quotidiennement.

La liberté pour un sénateur de choisir son collaborateur parlementaire trouve un tempérament, prévu à l'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, à l'égard des collaborateurs ayant un lien familial avec ce parlementaire. **Les sénateurs ne peuvent pas recruter des collaborateurs parmi leur « premier cercle familial » et sont tenus de déclarer l'emploi de collaborateurs appartenant à leur « second cercle familial ».**

### A / L'INTERDICTION DE L'EMPLOI D'UN COLLABORATEUR PARLEMENTAIRE ISSU DU « PREMIER CERCLE FAMILIAL »

Un sénateur ne peut pas employer comme collaborateur parlementaire des personnes de son « premier cercle familial », c'est-à-dire :

- son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;
- ses parents ou ses « beaux-parents » (i.e. les parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin) ;
- ses enfants et ses « beaux-enfants » (i.e. les enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin).

Un sénateur se voit ainsi **interdit de recruter une personne appartenant à ce « premier cercle familial »** mais également tenu de **mettre fin à un contrat de travail** qui le lierait à cette personne par la suite d'une modification de sa situation (mariage, conclusion d'un pacte civil de solidarité, adoption, etc.).

La violation de cette interdiction entraîne des **conséquences civiles** et des **sanctions pénales**.

Elle emporte la rupture de plein droit du contrat. Toutefois, la rupture du contrat n'entraîne pas de restitution entre l'employeur et le collaborateur, ce qui exclut notamment que le collaborateur parlementaire soit tenu de rembourser les salaires perçus. En revanche le sénateur est tenu, sous le contrôle des Questeurs, de rembourser intégralement au Sénat les sommes versées pour l'emploi de ce collaborateur (rémunérations brutes, charges patronales, accessoires de rémunérations, avantages sociaux, etc.)

En outre, une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende est encourue par le sénateur employant un membre de son « premier cercle familial ».

67

## B / LA DÉCLARATION DE L'EMPLOI D'UN COLLABORATEUR ISSU DU « SECOND CERCLE FAMILIAL »

Si un sénateur est autorisé à employer un membre de son « *cercle familial* », il est tenu de le déclarer. Cette **obligation déclarative** porte sur une liste de **collaborateurs issu du « second cercle familial »** du sénateur, fixée par le législateur et complétée par le Bureau du Sénat. Il s'agit pour le sénateur concerné de :

- son frère ou sa sœur ;
- ses « *beaux-frères* » et « *belles-sœurs* » (i.e. le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin de son frère ou de sa sœur ou le frère ou la sœur de son conjoint, partenaire ou concubin) ;
- ses neveux et nièces, y compris « *par alliance* » (i.e. l'enfant de son frère ou de sa sœur ou le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin de cet enfant) ;
- son « *gendre* » ou sa « *bru* » (i.e. conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin de l'un de ses enfants) ;
- un grand-parent ou arrière grand-parent ou leur conjoint ;
- un petit-enfant ou arrière-petit-enfant ou leur conjoint ;
- son ancien conjoint, son ancien partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son ancien concubin ;
- l'enfant, le frère ou la sœur d'un ancien conjoint, partenaire ou concubin.

Cette déclaration doit être adressée au Bureau du Sénat et au Comité de déontologie parlementaire :

- soit, lorsque le collaborateur que le sénateur envisage de recruter relève déjà de son « *second cercle familial* », à l'occasion de ce recrutement ;
- soit, lorsque le collaborateur a été recruté sans relever du « *second cercle familial* » du sénateur qui l'emploie mais qu'il y est entré du fait d'un événement ultérieur (mariage, conclusion d'un pacte civil de solidarité, adoption, etc.), dans un délai d'un mois à compter de cet événement.

Le Comité de déontologie parlementaire est amené à examiner la situation d'un sénateur à l'égard du recrutement ou de l'emploi d'un collaborateur s'il estime que cette situation est susceptible de constituer un **manquement aux principes déontologiques s'imposant aux sénateurs**. En cas de déclaration préalable au recrutement, le président du Comité est même habilité à imposer de surseoir à la conclusion du contrat de travail au cours du délai minimal de cinq jours qui sépare l'information sur l'intention de recruter un collaborateur et la signature du contrat de travail. Il peut user de cette faculté, au regard des premiers éléments qui lui sont transmis, s'il estime nécessaire de disposer d'un délai supplémentaire en vue de soumettre la situation déclarée au Comité.

Au-delà de la déclaration, le Comité peut se saisir à tout moment, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, d'une situation d'emploi d'un collaborateur issu du « *second cercle familial* ».

Lorsqu'il estime que la situation en cause constitue un manquement aux principes déontologiques, le Comité de déontologie parlementaire adresse au sénateur une injonction pour faire cesser cette situation. Cette injonction pourrait prendre la forme d'une interdiction de recruter ce collaborateur ou de respecter certaines mesures dans les conditions d'emploi de ce dernier. Cette injonction serait rendue publique selon les modalités qu'il appartiendrait au Comité de définir.

## C / LA DÉCLARATION DE L'EMPLOI D'UN COLLABORATEUR ISSU DU CERCLE FAMILIAL D'UN AUTRE PARLEMENTAIRE

L'emploi par un sénateur comme collaborateur parlementaire d'une personne relevant du « *premier cercle familial* » ou du « *second cercle familial* » d'un autre sénateur ou d'un député est possible mais doit être déclaré. Les « **emplois familiaux croisés** » sont ainsi soumis à une **procédure déclarative** par l'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

À la différence des autres déclarations, celle-ci incombe au collaborateur parlementaire et non au sénateur qui l'emploie. Il appartient au collaborateur d'un sénateur de l'adresser au Bureau du Sénat et au Comité de déontologie parlementaire. À l'inverse, si un sénateur a parmi son « *cercle familial* » une personne qui est employée par un député, ce collaborateur doit en informer le Bureau de l'Assemblée nationale et le Déontologue de l'Assemblée nationale.

Au Sénat, comme pour celles effectuées par un sénateur, la déclaration doit être adressée :

- soit, lorsque le collaborateur que le sénateur envisage de recruter a un lien familial avec un autre parlementaire, à l'occasion de ce recrutement ;
- soit, lorsque le collaborateur a été recruté sans lien familial avec un autre parlementaire mais qu'il établit ce lien du fait d'un évènement ultérieur (mariage, conclusion d'un pacte civil de solidarité, adoption, etc.), dans un délai d'un mois à compter de cet évènement.

Le Comité de déontologie parlementaire est compétent, comme pour les emplois déclarés par un sénateur, afin de s'assurer que cette situation ne contrevient pas aux principes déontologiques applicables aux sénateurs. Il adresse, le cas échéant, une **injonction publique** au sénateur pour faire cesser cette situation. Pour mettre en mesure le Comité de statuer, son président peut également demander de surseoir à la conclusion du contrat de travail.

70

## II LES MISSIONS ET LES ACTIVITÉS EXTÉRIEURES DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

### A / LA RÉMUNÉRATION DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

De manière générale, les collaborateurs parlementaires doivent se dédier, à Paris ou en circonscription, aux tâches pour lesquelles ils sont recrutés conformément aux stipulations de leur contrat de travail. Ils sont ainsi tenus **d'exercer leurs missions effectivement auprès de leur employeur** ou de leurs employeurs s'ils sont employés par plusieurs sénateurs.

Dès lors que ces collaborateurs parlementaires sont rémunérés au moyen de fonds publics, il ne peut donc pas être recouru à leur service pour des tâches extérieures au mandat sénatorial.

Les tâches qu'un collaborateur parlementaire est susceptible d'effectuer dans le cadre de ses missions de collaborateur parlementaire ne peuvent pas être rémunérées au moyen des avances pour frais de mandat en employant le collaborateur sous un autre régime juridique. Dans ce cadre, un collaborateur parlementaire

ne peut donc pas recevoir, en complément de sa rémunération de salarié, une rémunération pour des tâches même s'il se place, pour ces tâches, sous le régime de l'auto-entrepreneuriat. Conformément à la jurisprudence judiciaire, le risque pour le sénateur est qu'il soit considéré, pour ces tâches, comme le véritable donneur d'ordre et donc comme l'employeur de ce collaborateur-auto-entrepreneur. Il paraît difficile d'échapper à une telle requalification, induisant le délit de travail dissimulé en application de l'article L. 8221-5 du code du travail, lorsque les tâches s'exercent pour le compte de son sénateur-employeur principal et qu'elles pourraient être sollicitées dans le cadre de l'exécution du contrat de travail qui le lie au sénateur.

### B / LES ACTIVITÉS DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES AUPRÈS DE PARTIS POLITIQUES OU DE REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Les collaborateurs parlementaires ne peuvent pas être mis à la disposition d'un parti ou groupement politique pendant l'exercice de leur activité professionnelle. En effet, dès lors qu'ils sont rémunérés sur fonds publics, cette ressource humaine mise à la disposition d'un parti ou groupement politique contreviendrait à l'interdiction faite aux personnes morales, dont l'État, de les financer par l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

En revanche, un collaborateur parlementaire a le droit d'exercer des fonctions au sein d'un parti ou groupement politique en dehors de son temps de travail auprès d'un sénateur. Il peut également exercer une autre activité professionnelle en cas d'emploi à temps non complet auprès du sénateur.

Toutefois, il existe des **activités interdites aux collaborateurs parlementaires** ainsi que d'autres **activités soumises à déclaration**.

Un collaborateur parlementaire ne peut pas être rémunéré pour **assurer une fonction de représentation d'intérêts** auprès d'un représentant d'intérêts, personne physique, ou au sein d'un représentant d'intérêts, personne morale. Cette interdiction vise les représentants d'intérêts inscrits au répertoire national rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Un collaborateur parlementaire peut donc exercer des fonctions au profit d'un représentant d'intérêts pourvu que ces fonctions ne correspondent pas à la représentation d'intérêts (secrétariat, comptabilité, etc.).

71

Parallèlement, il existe l'obligation pour un sénateur de déclarer certaines activités extérieures des collaborateurs parlementaires qu'il emploie. Cette procédure déclarative s'applique aux fonctions exercées :

- au profit d'un représentant d'intérêts, ce qui désigne les activités professionnelles ou bénévoles auprès d'un représentant d'intérêts qui sont autorisées (i.e. à l'exclusion des fonctions de représentation d'intérêts) ;
- au profit d'un parti ou groupement politique, ce qui recouvre les fonctions professionnelles ou les responsabilités importantes exercées au sein de celui-ci (i.e. à l'exclusion du simple militantisme).

## C / LE CUMUL D'EMPLOIS DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

Au-delà des restrictions ou déclarations d'activités extérieures, les collaborateurs parlementaires sont soumis, outre à la législation du travail, à des **règles déontologiques en cas de cumul d'emploi** prévues par l'arrêté de Bureau n° 95-190 du 12 décembre 1995.

Lorsqu'un collaborateur exerce une activité professionnelle parallèlement à son emploi auprès d'un sénateur, il doit en informer préalablement le sénateur qui l'emploie. Le sénateur est en droit de s'assurer que l'exercice de cette activité professionnelle reste compatible avec son emploi de collaborateur parlementaire. En effet, l'exercice de cette autre activité professionnelle ne doit pas nuire à l'exercice de ses fonctions de collaborateur parlementaire de sorte qu'il doit rester en mesure d'exercer effectivement et loyalement ses missions auprès du sénateur. À défaut, la rémunération de ce collaborateur parlementaire ne trouverait plus de contrepartie réelle dans le travail qu'il effectue.

Dans l'exercice de son autre activité professionnelle, il appartient au collaborateur parlementaire de ne pas user de sa qualité, ni de recourir aux moyens mis à sa disposition par le sénateur pour l'exercice de ses missions. De manière plus générale, le collaborateur parlementaire ainsi que, le cas échéant, ses propres associés et employés, doivent veiller dans l'exercice de cette activité à ne pas créer de confusion auprès de leurs clients entre l'exercice de leur profession et l'emploi occupé auprès du sénateur. Ils doivent ainsi ne jamais se prévaloir d'un soutien ou de la recommandation

du sénateur. Ces recommandations valent *a fortiori* si le collaborateur parlementaire exerce son autre activité professionnelle au sein de la circonscription d'élection du sénateur.

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

**CHAPITRE**

---

# 8

LES FRAIS DE MANDAT  
DES SÉNATEURS

L'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires fixe les principes applicables à la prise en charge des frais exposés par les parlementaires dans l'exercice de leur mandat. Cette prise en charge peut prendre la forme « **d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur présentation de justificatifs ou du versement d'une avance** », sans aucun ordre de priorité entre ces différentes formes.

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

**Le législateur a renvoyé aux organes de chaque assemblée parlementaire le soin de fixer et d'appliquer le régime de prise en charge des frais de mandat, aboutissant au Sénat à ce que :**

- le Bureau fixe, après consultation du Comité de déontologie parlementaire, le régime de prise en charge de ces frais, notamment en fixant les plafonds applicables aux dépenses des sénateurs ;
- le Comité de déontologie parlementaire contrôle que les frais pris en charge respectent effectivement les principes généraux de la réglementation sénatoriale, notamment au regard de leur lien avec l'exercice du mandat parlementaire.

## LES MOYENS MIS À DISPOSITION DES SÉNATEURS

Le régime de prise en charge des frais de mandat des sénateurs a été fixé par l'arrêté de Bureau n° 2017-272 du 7 décembre 2017, précisé par l'arrêté de Questure n° 2017-1202 du 7 décembre 2017. Ces règles ainsi que l'avis du Comité ont été rendus publics sur le site internet du Sénat. Il est prévu une clause de revoyure

en 2019, après les premières opérations de contrôle, afin que le Bureau et les Questeurs puissent modifier ce dispositif au vu de l'expérience et des recommandations du Comité de déontologie parlementaire.

Pour prendre en charge leurs frais de mandat, les sénateurs peuvent recourir :

- au **paiement direct par le Sénat de prestations clairement identifiées** auprès de fournisseurs avec lesquels le Sénat contracte directement (frais de transport, affranchissement, taxis parisiens, téléphonie) et dans la limite de plafonds ;
- aux **avances versées par le Sénat** dans la limite également de plafonds.

Il existe **plusieurs avances** :

- **une avance générale** versée mensuellement pour l'ensemble des frais susceptibles d'être pris en charge ;
- **trois avances dédiées** à la prise en charge de frais spécifiques, à savoir :
  - au titre des **dépenses informatiques ou bureautiques**, versées après chaque renouvellement sénatorial et au début de chaque année civile ;
  - au titre de l'**hébergement parisien** en raison de la nécessité d'une double résidence (à l'exclusion des sénateurs élus à Paris et de ceux disposant d'une solution de logement au Sénat) ;
  - au titre des **obligations de représentation des sénateurs exerçant des fonctions particulières** (Vice-présidents, Questeurs, Présidents et rapporteurs généraux de commission, Présidents de groupe, Présidents de délégation).

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

## II LES RÈGLES DE PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE MANDAT

Sous réserve d'interdictions législatives, un sénateur doit se conformer à des principes généraux lorsqu'il prend en charge une dépense au titre de ses frais de mandat, à savoir que les frais exposés :

- sont en relation directe avec l'exercice du mandat parlementaire ;
- sont rattachables au référentiel des dépenses éligibles ;
- présentent un caractère raisonnable ;
- ne permettent aucun enrichissement personnel du sénateur.

En cas de doute sur le respect de ces principes généraux, un sénateur peut solliciter un conseil déontologique auprès du Président ou Vice-Président du Comité de déontologie parlementaire qui lui apporte, par une réponse anonymisée, des indications sur la faculté et les modalités de prise en charge.

### A / LES DÉPENSES EXPRESSÉMENT INTERDITES

La loi interdit la prise en charge de certaines dépenses au titre des frais de mandat que ce soit sous forme numéraire au moyen d'une avance ou en nature par la voie d'une prise en charge directe.

Il s'agit notamment de la **contribution au financement d'une campagne électorale**, interdite par l'article L. 52-8-1 du code électoral, **ou d'un parti ou groupement politique**, proscrite par l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. À titre d'exemple, un sénateur ne peut donc acquitter, au moyen de ses avances, aucune cotisation à un parti ou groupement politique, ni aucun don à un candidat à une élection ou à un parti ou groupement politique.

De même, **les amendes, sanctions administratives, pénalités ou redevances dues en raison d'un comportement fautif du sénateur** ne peuvent être pris en charge au moyen de ses frais de mandat. Cette interdiction vise par exemple le montant que le sénateur doit acquitter en cas de stationnement gênant de son véhicule ou lorsqu'il ne s'est pas acquitté du paiement d'un droit d'occupation pour le stationnement de ce même véhicule.

### B / L'ABSENCE D'ENRICHISSEMENT PERSONNEL

La prise en charge des frais de mandat ne peut aboutir à aucun enrichissement personnel du sénateur. De manière générale, **cette exigence exclut donc la prise en charge de dépenses personnelles du sénateur.**

Cette règle trouve également deux applications précises dans l'utilisation des avances pour frais de mandat perçues par le sénateur.

En matière fiscale, un sénateur ne peut pas utiliser une dépense prise en charge au titre des frais de mandat pour en retirer un **avantage fiscal** (comme la réduction d'impôt au titre de l'impôt sur le revenu grâce à l'emploi d'un personnel d'entretien pour sa permanence parlementaire).

À titre d'illustration, un sénateur peut recourir au **chèque emploi service universel** (CESU) pour employer un salarié ou pour payer un intermédiaire qui emploie ce salarié selon une formule de déclaration et de paiement simplifiée. Toutefois, lorsqu'il remplit sa déclaration annuelle de revenus, le sénateur doit s'abstenir de reporter parmi les éléments venant en déduction de ces derniers le montant de la réduction fiscale que l'URSSAF communique aux services des impôts et qui s'affiche traditionnellement lors de la déclaration en ligne.

En **matière immobilière**, il est interdit à tout sénateur de prendre en charge, au moyen de ses avances pour frais de mandat, des dépenses relatives à l'achat d'un bien immobilier ou d'un loyer versé au titre d'un bien immobilier dont il est directement ou indirectement propriétaire. Cette interdiction porte donc sur les biens immobiliers pour lequel le sénateur est, en tout ou partie, propriétaire, y compris par la voie d'une société civile immobilière dont il est associé.

### C / LE CARACTÈRE RAISONNABLE DE LA DÉPENSE

L'appréciation du caractère raisonnable est une limite fixée afin d'éviter la prise en charge de dépenses somptuaires au moyen des avances pour frais de mandat. Cette limite est plus adaptée que la fixation d'une multitude de plafonds en fonction des types de dépenses et permet ainsi à chaque sénateur d'utiliser les moyens mis à sa disposition en fonction de la manière dont il entend exercer son mandat parlementaire (choix de disposer ou non d'une permanence parlementaire, choix du mode et de la fréquence de ses déplacements, etc.).



**L'exigence du caractère raisonnable ne peut pas s'apprécier *in abstracto* et dépend du contexte de la dépense exposée.** Concrètement, il appartient au sénateur de s'interroger sur le caractère raisonnable en prenant en compte le montant de la dépense elle-même ainsi que la récurrence de ce type de dépenses au cours de l'année.

Lors de ses opérations de contrôle, le Comité de déontologie parlementaire pourrait estimer que ce caractère raisonnable n'est pas satisfait parce qu'une dépense présente un montant manifestement excessif au regard du prix généralement constaté ou parce que les dépenses cumulées pour un même type d'achat sont disproportionnées au regard de l'utilité de ce type de dépenses.

### III LE CONTRÔLE DE LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE MANDAT

Il appartient au Comité de déontologie parlementaire de s'assurer, dans le cadre de son contrôle des frais de mandat, que les frais pris en charge respectent ces principes généraux et qu'ils sont accompagnés par un justificatif valable.

Les dépenses prises en charge directement par le Sénat sont réputées justifiées puisqu'elles sont opérées directement par les services du Sénat. En cas de doute, le Comité de déontologie parlementaire dispose néanmoins de la possibilité de solliciter des Questeurs la communication d'informations sur ces questions.

S'agissant de l'utilisation des avances versées aux sénateurs, **des justificatifs sont déposés au cours de l'année sur une application informatique**, dénommée Julia, qui permet de les recueillir pour un montant donné de frais et une catégorie du référentiel indiquée par les soins du sénateur. Il est recommandé aux sénateurs d'effectuer, eux-mêmes ou par les soins d'un tiers à qui ils confient cette mission, ce dépôt de justificatifs à un rythme qui leur paraît suffisamment régulier de sorte que, dans leur propre intérêt, aucun justificatif ne disparaisse.

Si un sénateur souhaite recourir à l'expertise d'un professionnel pour l'aider dans le dépôt de ces justificatifs, il peut prendre en charge les frais qui résultent de cette intervention extérieure au moyen de l'avance générale pour frais de mandat, en rattachant ces dépenses à la catégorie 8 du référentiel.

La méthodologie a été fixée dans un **référentiel de contrôle** élaboré en association avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes. Pour son opération de contrôle, le Comité

de déontologie parlementaire a usé de la faculté ouverte par le Bureau du Sénat d'être assisté par un **organisme tiers disposant de l'expertise requise**. Les contrôleurs sont sélectionnés par le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables parmi ses membres selon ses propres critères.

Le Comité est chargé d'établir chaque année son **programme de contrôle**, combinant l'examen approfondi de la situation d'un échantillon de sénateurs et le contrôle transversal de catégories de dépenses. Chaque sénateur fait l'objet d'un contrôle approfondi au moins une fois au cours de son mandat. Les sénateurs qui ne sont pas sélectionnés pour un **contrôle approfondi** font l'objet d'un **contrôle transversal**. Selon le type de contrôle, le sondage des pièces contrôlées selon les méthodes traditionnelles de l'audit est d'une intensité variable, distinguant ainsi le contrôle approfondi du contrôle transversal pour lequel le nombre de pièces contrôlées est plus réduit.

La sélection des sénateurs faisant l'objet d'un contrôle approfondi repose sur deux modalités de **sélection aléatoire** :

- chaque sénateur est sélectionné, de manière programmée mais non prévisible, pour un contrôle d'ici le renouvellement de la série à laquelle il appartient ;
- un sénateur, même lorsqu'il a été contrôlé une fois, est susceptible d'être contrôlé à nouveau au cours de son mandat en fonction d'un second tirage au sort.

Les opérations de contrôle, sous l'autorité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat, ont lieu au printemps. Elles s'exercent essentiellement sur les justificatifs déposés sur l'application informatique Julia. En complément, des **demandes de précisions ou d'éclairages** peuvent être adressées aux sénateurs. Ces demandes sont adressées par les contrôleurs, après information du Comité, pour recueillir des informations strictement nécessaires au contrôle. Toute difficulté rencontrée au cours de la procédure peut être adressée au Comité de déontologie parlementaire.

La décision finale appartient au Comité sur la base des propositions formulées par les contrôleurs. Le Président du Sénat peut solliciter un second examen de la situation d'un sénateur au vu de la première décision du Comité de déontologie parlementaire.

Le Président du Sénat, à son initiative ou à la demande des Questeurs, peut solliciter également le Comité pour une demande

d'éclaircissements relatifs à la prise en charge par un sénateur de ses frais de mandat. Cet examen peut exceptionnellement, en cas de difficulté, remonter trois ans en arrière.

Si, au terme de ces contrôles, un sénateur a pris en charge des dépenses qui ne correspondent pas à des frais de mandat, il est :

- tenu de rembourser, à la demande des Questeurs et au vu du rapport du Comité de déontologie parlementaire, les sommes indûment utilisées ;
- susceptible de voir prononcer une sanction disciplinaire si la prise en charge induite relève, non de simples erreurs, mais d'un manquement à un principe déontologique, notamment celui d'intégrité.

En conclusion de son contrôle annuel, le Comité de déontologie parlementaire remet au Président du Sénat, aux fins de communication au Bureau, un rapport rendant compte des contrôles effectués et faisant part de ses recommandations.

La confidentialité de l'ensemble de ces travaux est assurée puisque le personnel assurant le secrétariat du Comité, comme l'organisme extérieur chargé d'assister le Comité, sont tenus au secret.

82

## IV LES CATÉGORIES DE PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE MANDAT

Le référentiel des dépenses éligibles présente les catégories de dépenses susceptibles d'être prises en charge au moyen de l'une des avances pour frais de mandat. Toutefois, « *le seul rattachement au référentiel [...] constitue [...] une condition nécessaire mais non suffisante à la prise en charge par le sénateur au moyen d'une avance* » (avis n° CDP/2017-1 du 27 novembre 2017).

Pour être prise en charge, une dépense qui se rattache au référentiel doit donc respecter les autres principes généraux : lien avec l'exercice du mandat parlementaire, caractère raisonnable, absence d'enrichissement personnel et absence d'interdiction expresse par la loi.

**Toute prise en charge doit être accompagnée, s'agissant du recours aux avances pour frais de mandat, d'un justificatif.** Cette exigence vaut également pour les dépenses pour lesquelles un sénateur ne peut, au regard des circonstances (absence de remise d'un document, dysfonctionnement de l'automate, etc.), obtenir ce justificatif de la part d'un tiers : en ce cas, il établit lui-même, sous sa responsabilité, le justificatif qui est déposé sur l'application informatique.

Les premiers conseils rendus par le Président ou le Vice-président du Comité en réponse à des demandes de sénateurs sont présentés ci-après selon les catégories de dépense concernées. Ces conseils sont liés à des situations individuelles mais peuvent éclairer les autres sénateurs au regard de leur propre situation.

### A/ LES FRAIS LIÉS À LA PERMANENCE PARLEMENTAIRE (CATÉGORIE 1)

Cette catégorie permet d'imputer les frais liés à la location d'une permanence parlementaire (frais de fonctionnement, cotisation d'assurance, taxes liées au bien, etc.), l'achat de cette dernière au moyen des avances pour frais de mandat étant formellement interdit.

Si la permanence parlementaire appartient, en tout ou partie, directement ou indirectement, au sénateur lui-même, ce dernier ne peut s'octroyer aucun loyer à soi-même financé par les avances pour frais de mandat. La location d'un bien immobilier n'est ainsi possible qu'à compter du moment où le sénateur ne détient plus aucune participation au sein de la société civile immobilière qui est propriétaire du bien loué.

En cas de location, le sénateur peut financer le montant du loyer, les frais d'agence et le dépôt de garantie au moyen de l'avance générale, à charge pour lui de reverser le montant de la garantie qui lui sera restituée par son propriétaire en fin de bail. Dans la détermination du loyer acquitté pour ce local, le sénateur doit veiller, compte tenu du **marché local de l'immobilier**, à ne pas accepter un montant qui excéderait manifestement un caractère raisonnable. Le respect de cette règle revêt une importance toute particulière lorsque le bien appartient à un proche du sénateur afin d'écarter le risque d'un enrichissement anormal de ce tiers.

En revanche, un sénateur, qu'il soit propriétaire ou non de sa permanence parlementaire, peut prendre en charge au moyen de l'avance générale les travaux liés à **l'aménagement intérieur** qui constituent des charges locatives. Le sénateur ne peut donc imputer que des frais liés à des travaux relatifs au local qui sert de permanence parlementaire et qui incomberaient normalement à un locataire. En effet, si le sénateur est propriétaire du bien, le financement au titre des frais de mandat de dépenses excédant les charges locatives de la permanence parlementaire constituerait un enrichissement personnel du sénateur par un accroissement de son patrimoine au moyen de l'avance générale.

83

À titre d'illustration, si des frais d'aménagement intérieur (achat de mobilier, menues réparations, rafraîchissement des pièces...) sont des charges locatives, tel n'est manifestement pas le cas des travaux d'isolation (annexe au décret du 26 août 1987 fixant la liste des charges récupérables) et qui incombent à titre personnel au sénateur propriétaire. Sont également des charges locatives les frais d'électricité et d'eau, à charge pour le propriétaire de produire les documents permettant au sénateur de justifier du montant de ces frais.

S'agissant des **espaces extérieurs** au bâtiment, les charges locatives se limitent à leur entretien courant, soit les dépenses relatives aux « *fournitures consommables utilisées pour l'entretien courant* » (engrais, fleurs, plants, haies, etc.), et aux « *opérations de coupe, désherbage, sarclage, ratissage, nettoyage et arrosage* » de ces espaces verts et des petits équipements extérieurs (annexe au décret du 26 août 1987 fixant la liste des charges récupérables). Si les travaux envisagés excèdent l'entretien et constitue un réaménagement extérieur, ils ne peuvent être pris en charge au moyen de l'avance générale, mais personnellement par le sénateur.

Dans le cas de **travaux mixtes**, il est recommandé au sénateur de solliciter des justificatifs distincts ou, à tout le moins, un justificatif qui permette de distinguer les prestations.

De même, les frais liés au **fonctionnement de la permanence parlementaire** répondent aux besoins du mandat parlementaire. Il en est ainsi des produits ménagers (sacs poubelle, boîtes de mouchoirs, papier toilette, essuie-mains, savons pour les mains, ampoules électriques, etc.). S'agissant des **fournitures de bureau** (papier, stylos, etc.), elles correspondent à l'équipement nécessaire au fonctionnement de la permanence parlementaire et peuvent donc également être imputées au titre de cette catégorie.

L'acquisition d'un tableau décoratif est admise, pour garnir la permanence parlementaire ou le bureau mis à disposition par le Sénat, mais à la condition que sa valeur demeure très modique afin que son acquisition n'augmente pas à terme le patrimoine du sénateur.

Par ailleurs, le **déménagement de la permanence parlementaire** d'un sénateur présente un lien avec l'exercice du mandat parlementaire, permettant de rattacher à cette catégorie les dépenses éligibles. Dans ce cas, le caractère raisonnable de cette dépense suppose en particulier que cette prise en charge s'applique à un nombre très limité de déménagements de permanence parlementaire.

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

## B / LES FRAIS LIÉS AUX CONTRAINTES DU MANDAT SÉNATORIAL : DOUBLE RÉSIDENCE, PRÉSENCE AUX TRAVAUX DU SÉNAT, DÉPLACEMENTS (CATÉGORIE 2)

Cette catégorie vise à regrouper les frais qu'un sénateur expose en raison de l'exercice de son mandat parlementaire, en particulier du fait de sa résidence à Paris plusieurs jours par semaine ou des travaux, parfois à des horaires contraignants, du Sénat. Se rattachent ainsi à cette catégorie les frais liés au **déménagement de meubles ou d'effets personnels de Paris vers le domicile du sénateur** – et inversement –, ce qui découle de l'obligation de double résidence qu'impose aux sénateurs l'exercice du mandat parlementaire. Pour rester raisonnable, cette faculté doit être utilisée de manière ponctuelle.

Dans ce cadre, un sénateur peut aussi prendre en charge, pour un montant raisonnable, **la garde d'une personne à charge**, que ce soit un enfant, une personne handicapée ou une personne en perte d'autonomie, notamment en raison des séances tardives du Sénat ou de ses organes (avis n° CDP/2017-1 du 27 novembre 2017).

De même, peuvent être rattachés à cette catégorie les frais (hors hébergement) liés aux déplacements qu'un sénateur effectue dans la journée ou sur plusieurs jours pour exercer son mandat (en dehors de ceux pris en charge directement par le Sénat au titre des travaux des commissions, délégations ou missions d'information).

Il est recommandé d'imputer dans cette catégorie les **frais de restauration** du sénateur lorsqu'il prend ses repas seuls dans le cadre de ses déplacements ou en raison de la double résidence que lui impose l'exercice de son mandat parlementaire. Ces frais recouvrent autant les frais acquittés auprès d'un établissement

de restauration sur place ou à emporter ainsi que les produits alimentaires si le sénateur souhaite se restaurer dans son hébergement parisien. Il convient alors que ces frais correspondent à ceux du seul sénateur et ne peuvent évidemment servir à l'ensemble d'un foyer.

En cas d'invitation d'un tiers, ces frais se rattachent davantage à des frais de réception (catégorie 6).

### C / LES FRAIS LIÉS À L'HÉBERGEMENT PARISIEN (CATÉGORIE 3)

Sont rattachables à cette catégorie les frais exposés par un sénateur en raison de sa venue à Paris où siège le Sénat, en application de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Une avance spécifique pour couvrir uniquement ces frais est versée mensuellement aux sénateurs, à l'exception de ceux élus à Paris ou ceux disposant d'une solution d'hébergement proposé par le Sénat, comme un bureau-chambre. Ne peuvent être pris en charge au moyen de cette avance que les frais liés à un hébergement – hôtel, appartement ou maison – situé à Paris ou dans une commune limitrophe de la capitale. Si le montant de l'avance spécifique est entièrement consommé, les frais supplémentaires liés à l'hébergement parisien peuvent être pris en charge avec l'avance générale.

Si un sénateur opte pour une **location de longue durée**, il doit veiller à ne pas choisir un logement qui, au regard de ses caractéristiques, excéderait manifestement un caractère raisonnable. Lorsque le logement parisien est partagé de manière pérenne avec un tiers, y compris son conjoint, et que sa dimension peut paraître excéder les besoins d'une seule personne, il est recommandé de ne considérer qu'une partie de ces charges comme frais de mandat afin d'écartier tout risque d'enrichissement personnel.

Selon le même principe que pour la permanence parlementaire, un sénateur ne peut, au moyen de l'avance spécifique ou de l'avance générale, ni acquérir un logement parisien ni se verser un loyer au titre d'un bien immobilier dont il est directement ou indirectement propriétaire *via* une société civile immobilière par exemple.

En revanche, dans la mesure où le sénateur n'est plus propriétaire de l'appartement à la suite d'une donation-partage et qu'il n'a pas conservé son usufruit, il peut bénéficier de la prise en charge des

frais afférents à la location de cet appartement, qui comprennent à la fois les loyers et les charges locatives en veillant tout particulièrement à ce que ces frais demeurent raisonnables.

Cependant, comme pour une permanence parlementaire, le sénateur ne peut effectuer au sein du logement parisien qu'il occupe, qu'il en soit propriétaire ou locataire, que les seuls travaux relatifs aux charges locatives. Il peut s'acquitter, au moyen de ces avances, des frais liés à la location (frais d'entretien, cotisation d'assurance, etc.), ainsi que les taxes dont serait redevable un locataire.

### D / LES FRAIS DE DÉPLACEMENT (CATÉGORIE 4)

#### a / Les déplacements des sénateurs

Pour les besoins de son mandat parlementaire, un sénateur est amené à se déplacer au sein de sa circonscription, à destination de Paris, ainsi que sur l'ensemble du territoire national ou à l'étranger, en fonction de son programme de travail. Il n'existe pas, de manière générale, de limites à l'exercice de cette liberté du sénateur, sous réserve des principes généraux de la prise en charge des frais exposés, notamment leur lien avec l'exercice du mandat et leur caractère raisonnable.

Afin d'assurer ses déplacements, notamment entre Paris et sa circonscription d'élection, un sénateur dispose des facilités de transport prises en charge directement par le Sénat. En complément, pour assurer ses déplacements quotidiens, un sénateur peut souhaiter l'achat d'un véhicule. L'appréciation du caractère raisonnable de cet achat doit guider le sénateur dans le choix du véhicule (marque, gamme, options retenues, etc.), sachant que la durée d'amortissement d'un véhicule neuf est traditionnellement apprécié entre quatre et cinq ans.

Un sénateur peut préférer opter pour un **véhicule de location** pour une longue durée par crédit-bail (leasing). Dans ce cas, il convient de veiller à ce que le contrat de location inclut uniquement des prestations en lien avec l'usage et l'entretien de ce véhicule, à l'exception donc de prestations accessoires qui n'entreraient pas dans le champ de cette catégorie de dépenses (assurance-décès, par exemple).

Un sénateur peut acquitter, au moyen de l'avance générale pour frais de mandat, des **frais d'essence** au titre de ses déplacements avec un véhicule. Dans ce cadre, un sénateur peut utiliser

Le moyen de paiement de son choix et, s'il le souhaite, acquérir une carte prépayée destinée au seul financement de ce service dès lors que l'essence acquittée par ce moyen sera destinée à l'usage exclusif du véhicule utilisé pour les besoins de l'exercice du mandat parlementaire.

Pour des déplacements plus exceptionnels, un sénateur ne représentant pas les Français établis hors de France peut **se rendre à l'étranger** et peut recourir à l'avance générale pour frais de mandat selon des indications ci-dessous arrêtées en accord avec le vice-président du Sénat en charge de la délégation du Bureau pour les affaires internationales et les groupes interparlementaires d'amitié :

- Seul le déplacement d'un Président de groupe d'amitié ou, avec l'accord exprès de ce dernier, du Président délégué d'un groupe régional, se rattache directement à l'exercice du mandat parlementaire. Ce lien existerait pour les autres membres du groupe d'amitié uniquement si ce déplacement avait lieu sur la proposition ou à la demande du Président du groupe.
- L'invitation par une représentation diplomatique à participer à un événement organisé par ce pays présente un lien avec le mandat parlementaire dès lors que le sénateur y a été convié en cette qualité. Peuvent donc être pris en charge, sous réserve qu'ils demeurent d'un montant raisonnable, les frais liés à ce déplacement qui ne seraient pas pris en charge par cet organisme extérieur.

Il en est de même de l'invitation à se rendre à l'étranger par un organisme extérieur dès lors que le sénateur y a été convié en sa qualité de parlementaire et que ce déplacement se rattache à des travaux conduits par le sénateur. Les frais liés à ce déplacement qui ne seraient pas pris en charge par cet organisme extérieur s'imputent à la catégorie du référentiel en fonction de sa nature (frais de transport, d'hébergement, de restauration, etc.). Si ce montant correspond à la prise en charge d'un solde qui ne couvre pas spécifiquement une dépense particulière ou plusieurs catégories de dépenses sans répartition précise – une forme de « ticket modérateur » –, la dépense totale peut être rattachée, par défaut, à cette catégorie.

La prise en charge au moyen de l'avance générale est possible pour une extension du séjour, au-delà de l'événement à l'origine de l'invitation, dès lors que celle-ci permet d'honorer un programme officiel préparé à l'intention du sénateur (entretiens, visites, etc.), ce qui exclut les périodes assimilables, du fait des activités proposées, à un déplacement privé.

### b/ Les déplacements des conjoints

La prise en charge directe des frais de transport aérien et ferroviaire est possible pour le déplacement du conjoint d'un sénateur, dans une proportion distincte selon qu'il est élu en métropole, dans les collectivités situées outre-mer ou à l'étranger. Limitée en nombre de passages annuels, cette prise en charge ne vaut que pour les trajets entre le département d'élection et Paris « pour accompagner ou rejoindre le Sénateur à Paris dans le cadre de manifestations officielles ».

Cette prise en charge est envisageable uniquement si le conjoint 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, le tout pour des « manifestations officielles ». Ce critère paraît devoir s'interpréter comme imposant que le conjoint se rende à Paris en vue de participer, aux côtés du sénateur, à un événement (réception, rassemblement, rencontres, etc.) pourvu que ce dernier ne revête pas un caractère familial ou privé. Il s'agit donc de prendre en charge des frais de transport résultant de la **fonction de représentation du conjoint** dans le cadre de l'exercice du mandat parlementaire.

En dehors de cette hypothèse, il n'est pas possible 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.

### c/ Les déplacements des collaborateurs

La prise en charge du déplacement d'un collaborateur parlementaire (frais de transport, de restauration et d'hébergement) est possible lorsque ce dernier accompagne le sénateur pour les besoins de l'exercice du mandat parlementaire ou qu'il se déplace à la demande expresse du sénateur. En fonction de son objet, elle se rattache alors aux rubriques 3 et 4 de la catégorie 4 du référentiel des dépenses éligibles.

Dans le cas particulier des sénateurs représentant les Français établis hors de France, cette possibilité s'étend aux déplacements à l'étranger qui forme leur circonscription d'élection, de la même manière qu'elle est admise pour les **déplacements en circonscription** pour les autres sénateurs. Une attention particulière doit néanmoins être apportée au caractère raisonnable de cette prise en charge au regard de la destination et de la fréquence, qui doit rester exceptionnelle, de ces déplacements.

Toutefois, le lien avec le mandat parlementaire doit s'apprécier d'autant plus strictement que la dépense engagée l'est au bénéfice d'un tiers – son collaborateur parlementaire, par exemple – et non du sénateur lui-même.

Ainsi, le **versement d'indemnités kilométriques**, comme le **remboursement des frais de péage et de stationnement**, est possible pour rembourser un collaborateur parlementaire des frais qu'il a exposés pour les déplacements liés à l'exercice auprès de son sénateur employeur des fonctions du collaborateur parlementaire. En outre, sauf circonstances particulières, il est recommandé de suivre le barème légal de manière à s'assurer du caractère raisonnable de ces indemnités. En revanche, si le sénateur peut confier ponctuellement un véhicule qu'il a loué à l'un de ses collaborateurs parlementaires pour une mission définie, il est exclu qu'il puisse louer un véhicule au moyen de l'avance générale et le confier, de manière exclusive et permanente, à l'un de ses collaborateurs parlementaires.

De même, s'il est possible de prendre en charge des frais de **déplacement et d'hébergement liés à la venue ponctuelle à Paris** d'un collaborateur parlementaire travaillant en circonscription, la prise en charge, même partielle, des frais d'un logement loué de manière pérenne par un collaborateur parlementaire est exclue. Dans ce cas, il est donc recommandé de privilégier une solution de logement – qu'elle soit la réservation d'une chambre d'hôtel ou la location d'un appartement par une plateforme de réservation – pour la seule durée de cette mission à Paris

La prise en charge de frais pérennes (logement, véhicule, etc.) au profit d'un collaborateur parlementaire soulèverait des difficultés en raison de l'avantage ainsi procuré au moyen des frais de mandat à ce collaborateur, ce qui pourrait présenter des conséquences fiscales et sociales importantes.

Si la prise en charge de frais est destinée prioritairement aux collaborateurs parlementaires, elle est autorisée pour les personnes qui apportent leur collaboration ponctuelle et bénévole au sénateur pour des missions qu'il leur a confiées expressément. Il en est ainsi de personnes qui assurent la distribution de documents édités par le sénateur, pourvu que ces collaborateurs ponctuels fournissent les justificatifs suffisants permettant au sénateur de justifier à son tour des frais engagés par ces derniers. En application de l'article L. 52-8-1 du code électoral, il est cependant exclu que soient pris en charge des frais exposés par ces collaborateurs ponctuels au cours d'une campagne électorale s'ils œuvrent en vue de la réélection du sénateur.

À l'inverse, un élu local ne peut être assimilé à un collaborateur, stagiaire ou salarié. Dès lors, il n'est pas envisageable que des frais liés à la venue d'un élu local à Paris soient pris en charge au moyen de l'avance générale.

Une faculté existe également pour les **intervenants** – mais non les simples participants – **à un événement organisé par le sénateur**. Les dépenses liées à l'organisation d'un colloque peuvent se rattacher à l'exercice du mandat parlementaire si le colloque organisé par le sénateur se tient au Sénat, s'il est ouvert à des sénateurs et s'il porte sur un sujet faisant l'objet de travaux parlementaires conduits par le sénateur. Peuvent alors être prises en charge les dépenses qui relèvent de **l'organisation proprement dite du colloque**, comme la prise en charge de frais de transport nécessaires à la venue des intervenants au colloque. En revanche, l'aide financière à la venue de participants n'est pas nécessaire à la tenue du colloque et ne peut donc être prise en charge au titre des frais de mandat.

## E / LES FRAIS DE COMMUNICATION ET DE DOCUMENTATION (CATÉGORIE 5)

Dans le cadre de l'exercice de leur mandat, les sénateurs disposent de **moyens de communication** (téléphonie, poste, etc.) mis à disposition directement par le Sénat. En complément, ils peuvent faire appel à l'avance générale pour prendre en charge ces frais.

Ainsi, lorsqu'il n'a pas la possibilité de faire usage des moyens mis à disposition par le Sénat, notamment en circonscription, le sénateur peut prendre en charge, dans une proportion raisonnable, les **frais d'affranchissement**, au moyen de l'avance générale, pour l'envoi de sa correspondance liée à l'exercice du mandat parlementaire.

Ces frais sont constitués notamment ceux nécessaires à l'élaboration, sous forme papier ou électronique, des **comptes rendus de mandat** ou autres lettres adressés par le sénateur pour les besoins de son mandat.

Les Mémoires peuvent constituer un outil de communication dans le cadre du mandat parlementaire et s'assimiler à un compte rendu de mandat si cet ouvrage n'est consacré qu'à l'œuvre parlementaire du sénateur concerné, à l'exclusion notamment d'autres mandats ou d'autres responsabilités politiques et professionnelles. En effet, le lien avec l'exercice du mandat parlementaire se trouverait distendu si cet ouvrage portait sur les différents aspects de la vie d'un sénateur et sa pensée personnelle, sans que ce propos se limite à retracer l'activité parlementaire de ce dernier. En tout état de cause, les dépenses engagées pour la rédaction de ces Mémoires devraient rester raisonnables, compte tenu des

caractéristiques de l'ouvrage envisagé et de son tirage. De plus, si l'ouvrage a vocation à rendre compte de l'activité parlementaire du sénateur et est pris en charge au moyen des frais de mandat, il est alors logique de ne pas le commercialiser et de le distribuer gratuitement, au même titre que tout autre support de communication d'un sénateur.

En application de l'article L. 52-8-1 du code électoral, il est exclu que soient pris en charge des frais liés à la rédaction de documents qui auraient vocation à être utilisés lors d'une prochaine campagne électorale comme documents de campagne.

## F / LES FRAIS DE RÉCEPTION (CATÉGORIE 6)

Cette catégorie regroupe les nombreux frais qu'un sénateur expose dans l'exercice quotidien de son mandat en conviant des tiers qu'il souhaite rencontrer.

Par assimilation, une **collation** offerte à des personnes reçue au sein de la permanence parlementaire (boissons chaudes, encas, etc.) relève des frais de réception.

Il en est de même pour les **produits alimentaires** servant à l'organisation d'apéritifs ou de buffets en vue de recevoir des personnes pour les besoins du mandat parlementaire.

## G / LES FRAIS DE REPRÉSENTATION (CATÉGORIE 6)

Le sénateur est, en raison du mandat électif dont il est investi, une personnalité qui est sollicitée dans le cadre de l'exercice de ce mandat lors des festivités ou événements auxquels il est convié en sa qualité de parlementaire, notamment au sein de sa circonscription d'élection. Cette catégorie permet la prise en charge de **frais de représentation**, classiquement accordés à des personnes appelées à exercer des fonctions électives.

À ce titre, un sénateur peut prendre en charge des **frais vestimentaires**, ce qui suppose de choisir des habits susceptibles d'être portés dans le cadre de ses activités parlementaires, notamment dans l'enceinte du Sénat. Ces achats doivent demeurer, dans leur montant global et leur récurrence, raisonnables.

En sa qualité de parlementaire, un sénateur peut être sollicité pour effectuer des **dons lors de manifestations** auxquelles il est convié et pour lesquels il se déplace ou est représenté.

Pour se rattacher à l'exercice du mandat parlementaire, le paiement d'un don ne doit pas avoir été engagé par le sénateur comme l'aurait fait un particulier. Si ce don résulte d'une sollicitation qu'il a reçue en sa qualité de parlementaire, il peut être pris en charge à ce titre. Dans ce cas, le caractère raisonnable de la dépense doit conduire le sénateur à effectuer un don d'une somme modique. Ce caractère modique exclut manifestement un versement de plusieurs milliers d'euros.

S'agissant d'une **sortie scolaire** d'élèves issus de la circonscription du sénateur, seuls les frais liés à l'accueil au Sénat des élèves dans le cadre d'une visite du Palais du Luxembourg, comme le coût des consommations à la buvette, peuvent, pour un montant raisonnable, être pris en charge.

Suivant la même logique, un sénateur peut soutenir la tenue d'un colloque en contribuant à la **location d'une salle** au Sénat si ce colloque se tient au Sénat et qu'il est ouvert à des sénateurs ou des élus ou qu'il porte sur un sujet faisant l'objet de travaux parlementaires conduits par le sénateur. Dans ce cas, il est recommandé au sénateur de rester attentif aux conditions d'organisation de l'événement, ainsi qu'à l'origine du financement complémentaire de cet événement afin de se prémunir d'un soutien à la défense d'intérêts privés, en particulier si sont associés à cet événement des représentants d'intérêts.

L'acquittement d'une **cotisation à une association** ne relève pas, dans son principe, d'un frais présentant un lien direct avec l'exercice du mandat parlementaire.

Toutefois, la prise en charge de cette dépense peut, par exception, être admise soit lorsque le lien avec l'exercice du mandat parlementaire résulte de l'objet « parlementaire » de l'association, soit lorsqu'il s'agit d'une association réunissant des élus.

## H / LES FRAIS LIÉS À L'EMPLOI D'UN COLLABORATEUR OU D'UN STAGIAIRE (CATÉGORIE 7)

Des collaborateurs parlementaires peuvent être recrutés par un sénateur au moyen du crédit mis à leur disposition par le Sénat, sous réserve qu'il soit affilié à l'Association de gestion des assistants de sénateurs (AGAS).

Le recours à un **stagiaire** ou à un **employé**, en sus des collaborateurs parlementaires rémunérés au moyen du crédit spécialement alloué à cet effet, est lié à l'exercice du mandat parlementaire. Toutefois,

il se déduit de l'article 8 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qu'il ne peut y avoir de collaborateur parlementaire rémunéré au moyen des frais de mandat.

Dès lors, la rémunération d'un employé par le biais des frais de mandat du sénateur n'est possible que si cet emploi, tout en restant lié à l'exercice du mandat du sénateur, ne relève pas des tâches habituellement affectées à un collaborateur parlementaire. À titre d'illustration, cet employé peut se voir confier des tâches de secrétariat, d'entretien de la permanence ou de conduite d'un véhicule.

Afin de se conformer au caractère raisonnable, la rémunération d'un employé ou d'un stagiaire doit s'apprécier au regard de sa période de travail, de sa qualification et des missions qui lui sont confiées.

## I / LES FRAIS DE FORMATION (CATÉGORIE 7)

Le sénateur peut recourir à des **formations** qui participent à l'exercice de son mandat parlementaire, à son profit ou celui de ses collaborateurs parlementaires, notamment en vue des travaux parlementaires.

Les sénateurs peuvent faire appel à des **prestations de coaching** dès lors que l'objet de la formation a un lien avec le mandat parlementaire. A l'inverse, les frais de *coaching* sportif d'un sénateur ne résultent pas de l'exercice du mandat parlementaire, a fortiori s'ils sont prescrits pour des raisons médicales.

Si un sénateur souhaite que l'un de ses collaborateurs suive une formation qui n'est pas déjà prise en charge par l'Association de gestion des assistants de sénateurs (AGAS) ou un Organisme collecteur agréé (OCA), il peut acquitter le prix de cette formation au moyen de l'avance générale pour frais de mandat si son coût reste raisonnable – c'est-à-dire en rapport avec les prix traditionnellement pratiqués en ce domaine – et sous réserve que l'objet de la formation ne soit manifestement pas étranger aux besoins de l'exercice du mandat. Une telle formation peut ainsi porter sur des domaines de connaissance particuliers ou sur des compétences utiles à l'exercice du mandat du sénateur (communication, relations publiques, informatique, etc.), à l'exclusion donc des formations de développement personnel du collaborateur.

## J / LES FRAIS BANCAIRES, JURIDIQUES ET FINANCIERS (CATÉGORIE 8)

À cette catégorie, se rattachent les **frais bancaires, juridiques et financiers** qu'un sénateur est conduit à acquitter pour les besoins de son exercice parlementaire. Il peut ainsi prendre en charge les frais de tenue de sa comptabilité s'il a souhaité confier une telle mission à un professionnel.

S'agissant des **frais d'un professionnel du droit**, les honoraires d'un conseil peuvent être pris en charge au moyen de l'avance générale, à tout stade de la procédure juridictionnelle, si le contentieux au cours duquel ces frais sont exposés résulte de l'exercice du mandat parlementaire. Cette condition est remplie notamment si le contentieux trouve sa cause directe dans les actes liés au mandat parlementaire (discours, écrits, etc.) ou au statut matériel du parlementaire.

Lorsqu'un sénateur décide de prendre en charge pour un montant raisonnable les frais liés à une procédure juridictionnelle, il ne peut demander auprès du Sénat le bénéfice de la procédure fonctionnelle pour la même instance. En ce cas, il doit renoncer à la solliciter ou à en bénéficier. De même, s'il obtient du juge la condamnation d'une autre partie à l'instance aux dépens ainsi qu'aux frais irrépétibles, cette somme doit être déduite de la prise en charge des frais engagés et reversée, à ce titre, sur le compte dédié aux avances pour frais de mandat de sorte à compenser les frais juridiques avancés et ainsi désormais couverts.

Les **frais de justice exposés dans le cadre d'une instance juridictionnelle** opposant un sénateur à l'un de ses anciens collaborateurs parlementaires à raison de l'exécution ou de la rupture du contrat de travail qui les liait résulte de l'exercice du mandat parlementaire dans la mesure où l'emploi de collaborateurs parlementaires répond aux nécessités d'exercice de ce mandat.

Sous réserve du caractère raisonnable du montant de ces frais, le sénateur peut donc acquitter cette dépense au moyen de l'avance générale pour frais de mandat, à condition qu'elle ne soit pas déjà prise en charge par un mécanisme assurantiel de protection juridique contracté par le sénateur lui-même ou le Sénat.

Suivant le même raisonnement, les indemnités dont un sénateur devrait s'acquitter en sa qualité d'employeur de collaborateurs parlementaires peuvent être prises en charge au moyen de l'avance générale pour frais de mandat.



Dans ce dernier cas, il y aurait cependant lieu de laisser à la charge du sénateur une partie des indemnités si leur montant était fixé par le juge en considération de circonstances particulières dénotant un comportement fautif du sénateur (violation de libertés fondamentales du salarié, harcèlement, etc.). En effet, outre l'exigence d'un caractère raisonnable du montant de la prise en charge, le référentiel des dépenses éligibles rappelle que ne peuvent être prises en charge les « *pénalités [...] dues en raison d'un comportement fautif du Sénateur* ».

Enfin, il est également admis de prendre en charge, au moyen de l'avance générale, la **cotisation d'une assurance** ayant pour objet exclusif de couvrir les risques juridiques liés à l'exercice du seul mandat parlementaire, sous réserve d'être d'un montant raisonnable au regard des offres disponibles sur le marché. Lorsqu'un sénateur décide de contracter une telle assurance au moyen de ses frais de mandat, il ne peut demander auprès du Sénat le bénéfice de la procédure fonctionnelle que dans la mesure où cette assurance ne prendrait pas en charge les frais concernés

### K / LES FRAIS SANS JUSTIFICATIF D'UN TIERS (CATÉGORIE 9)

Cette catégorie regroupe les frais, quelle que soit leur nature, pour lesquels le sénateur ne peut obtenir ou solliciter, compte tenu des circonstances, un justificatif traditionnel. Son montant est cependant limité à 15 % du montant maximal de l'avance générale versée. Cette souplesse de gestion n'est pas liée à l'utilisation d'un mode de paiement.

Il est à noter 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* » (avis n° CDP/2017-1 du 27 novembre 2017).

Concrètement, le sénateur doit établir par une attestation le montant et la nature des frais concernés. Par facilité, il peut regrouper au sein d'une même attestation des frais engagés au cours d'un même évènement ou des dépenses mineures et récurrentes.

### L / LES FRAIS LIÉS AUX MOYENS INFORMATIQUES ET BUREAUTIQUES (CATÉGORIE 10)

Pour les besoins de leur mandat, les sénateurs sont conduits à acquérir et entretenir du **matériel informatique**, ainsi qu'à solliciter des **prestations informatiques ou bureautiques**. Ils disposent, à cet effet, d'une avance spécifique, versée en début de mandat et au début de chaque année civile, qui est dédiée à ce seul type de dépenses. Si cette avance spécifique est consommée intégralement, le sénateur peut recourir à l'avance générale pour en compléter la prise en charge financière.

Au titre des « **périphériques informatiques** », il a été admis que soit pris en charge l'achat d'un appareil photo, notamment pour retracer l'activité parlementaire sur les supports numériques. Le critère du montant raisonnable exclut néanmoins l'achat de matériels réservés aux professionnels de la photographie.

De même, l'achat d'une « *montre connectée* » peut être pris en charge si cette montre est connectée à un appareil mobile servant à l'activité parlementaire du sénateur (ordinateur, téléphone, etc.) et qu'elle sert ainsi de terminal informatique au même titre qu'un mobile multifonctions ou qu'une tablette tactile pour des usages liés au mandat (messagerie, lecture de documents, etc.). Dans ce seul cas, la prise en charge de cet achat est envisageable sous réserve que son montant conserve un caractère raisonnable qui doit être apprécié au regard de l'utilité de cette dépense pour l'exercice du mandat.

---

# ANNEXES

# ORDONNANCE N° 58-1100 DU 17 NOVEMBRE 1958 RELATIVE AU FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

## ART. 4 QUATER

Chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans lesquels peuvent se trouver des parlementaires.

Elle précise les conditions dans lesquelles chaque député ou sénateur veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver, après avoir consulté, le cas échéant, l'organe chargé de la déontologie parlementaire à cette fin.

Elle veille à la mise en œuvre de ces règles dans les conditions déterminées par son règlement.

Elle détermine également les modalités de tenue d'un registre public recensant les cas dans lesquels un parlementaire a estimé devoir ne pas participer aux travaux du Parlement en raison d'une situation de conflit d'intérêts telle qu'elle est définie au premier alinéa.

Le registre mentionné à l'avant-dernier alinéa est publié par voie électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

## ART. 4 QUINQUIES

Le bureau de chaque assemblée parlementaire détermine les règles applicables aux représentants d'intérêts entrant en communication avec les personnes mentionnées au 2° de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Ces règles sont rendues publiques.

L'organe chargé, au sein de chaque assemblée, de la déontologie parlementaire s'assure du respect de ces règles par les représentants d'intérêts. Il peut, à cet effet, être saisi par les personnes mentionnées au premier alinéa du présent article au sein de l'assemblée concernée. Il peut se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission.

Lorsqu'il est constaté un manquement aux règles déterminées par le bureau, l'organe chargé de la déontologie parlementaire saisit le président de l'assemblée concernée. Celui-ci peut adresser au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, qui peut être rendue publique, de respecter les obligations auxquelles il est assujéti, après l'avoir mis en état de présenter ses observations.

Lorsque l'organe chargé de la déontologie parlementaire constate qu'une personne mentionnée au premier alinéa a répondu favorablement à une sollicitation effectuée par un représentant d'intérêts en méconnaissance des règles arrêtées par le bureau, il en avise la personne concernée et, sans les rendre publiques, lui adresse des observations.

## ART. 4 SEXIES

Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, définit le régime de prise en charge des frais de mandat et arrête la liste des frais éligibles.

Les députés et sénateurs sont défrayés sous la forme d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur présentation de justificatifs ou du versement d'une avance par l'assemblée dont ils sont membres, dans la limite des plafonds déterminés par le bureau.

Le bureau de chaque assemblée détermine également les modalités selon lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire contrôle que les dépenses donnant lieu aux prises en charge directe, remboursements et avances mentionnés au deuxième alinéa correspondent à des frais de mandat.

Les décisions prises pour définir le régime de prise en charge mentionné au premier alinéa et organiser le contrôle mentionné au troisième alinéa font l'objet d'une publication selon les modalités déterminées par le bureau.

## ART. 4 SEPTIES

Le bureau de chaque assemblée définit les conditions dans lesquelles l'organe chargé de la déontologie parlementaire peut demander communication, aux membres de l'assemblée concernée, d'un document nécessaire à l'exercice de ses missions.

[...]

## ART. 8 BIS

I. Les députés et les sénateurs peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les employeurs directs.

II. Les députés et les sénateurs bénéficient à cet effet d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs.

Le bureau de chaque assemblée définit les conditions d'emploi des collaborateurs parlementaires.

Les députés et les sénateurs définissent les tâches confiées à leurs collaborateurs et en contrôlent l'exécution.

III. Le bureau de chaque assemblée s'assure de la mise en œuvre d'un dialogue social entre les représentants des parlementaires employeurs et les représentants des collaborateurs parlementaires.

**ART. 8 TER**

Dès lors qu'ils en sont informés, les parlementaires avisent le bureau de leur assemblée des fonctions exercées par leurs collaborateurs au sein d'un parti ou d'un groupement politique et des activités de ces collaborateurs au profit de représentants d'intérêts au sens de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

**ART. 8 QUATER**

I. Il est interdit à un député ou à un sénateur d'employer en tant que collaborateur parlementaire, au sens de l'article 8 *bis* :

- 1° Son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;
- 2° Ses parents ou les parents de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin ;
- 3° Ses enfants ou les enfants de son conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin.

La violation de cette interdiction emporte la rupture de plein droit du contrat. Cette rupture ne donne lieu à aucune restitution entre les parties.

Le bureau de chaque assemblée détermine les modalités selon lesquelles le député ou le sénateur rembourse les sommes versées en vertu des contrats conclus en violation de l'interdiction mentionnée au présent I.

Le fait, pour un député ou un sénateur, d'employer un collaborateur en méconnaissance de l'interdiction mentionnée au présent I est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

II. Le député ou le sénateur informe sans délai le bureau et l'organe chargé de la déontologie parlementaire de l'assemblée à laquelle il appartient du fait qu'il emploie comme collaborateur :

- 1° Son frère ou sa sœur, ou le conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin de celui-ci ou celle-ci ;
- 2° L'enfant de son frère ou de sa sœur, ou le conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou concubin de cet enfant ;
- 3° Son ancien conjoint, la personne ayant été liée à lui par un pacte civil de solidarité ou son ancien concubin ;
- 4° L'enfant, le frère ou la sœur des personnes mentionnées au 3° du présent II ;
- 5° Le frère ou la sœur de la personne mentionnée au 1° du I.

III. Lorsqu'un collaborateur parlementaire a un lien familial au sens des I ou II avec un autre député ou sénateur, il en informe sans délai le député ou le sénateur dont il est le collaborateur, le bureau et l'organe chargé de la déontologie parlementaire de l'assemblée dans laquelle il est employé.

IV. Lorsque l'organe chargé de la déontologie parlementaire constate en application des II et III, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, qu'un député ou un sénateur emploie comme collaborateur une personne mentionnée aux mêmes II et III d'une manière qui serait susceptible de constituer un manquement aux règles de déontologie de l'assemblée à laquelle ce député ou ce sénateur appartient, il peut faire usage d'un pouvoir d'injonction pour faire cesser cette situation. Il rend publique cette injonction.

V. Les II, III et IV du présent article s'appliquent sans préjudice des articles 432-10 à 432-13 et 432-15 du code pénal.

## RÈGLEMENT DU SÉNAT

### CHAPITRE III *BIS*

#### PARTICIPATION DES SÉNATEURS AUX TRAVAUX DU SÉNAT

**ART. 23 *BIS***

- 1\_ Les sénateurs s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat.
- 2\_ Les groupes se réunissent, en principe, le mardi matin à partir de 10 heures 30.
- 3\_ Le Sénat consacre, en principe, aux travaux des commissions permanentes ou spéciales le mercredi matin, éventuellement le mardi matin avant les réunions des groupes et, le cas échéant, une autre demi-journée fixée en fonction de l'ordre du jour des travaux en séance publique.
- 4\_ La commission des affaires européennes et les délégations se réunissent, en principe, le jeudi, de 8 heures 30 à 10 heures 30 en dehors des semaines mentionnées au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution, toute la matinée durant lesdites semaines, et de 13 heures 30 à 15 heures.
- 5\_ Les autres réunions des différentes instances du Sénat se tiennent, en principe, en dehors des heures où le Sénat tient séance et des horaires mentionnés aux alinéas 2, 3 et 4.
- 6\_ La Conférence des présidents est informée de la décision d'une instance d'inviter l'ensemble des sénateurs à l'une de ses réunions.
- 7\_ Une retenue égale à la moitié du montant trimestriel de l'indemnité de fonction est effectuée en cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire :
  - 1° Soit à plus de la moitié des votes ou, pour les sénateurs élus outre-mer, à plus des deux tiers des votes, y compris les explications de vote, sur les projets de loi et propositions de loi ou de résolution déterminés par la Conférence des présidents ;

**2°** Soit à plus de la moitié ou, pour les sénateurs élus outre-mer, à plus des deux tiers de l'ensemble des réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin et consacrées à l'examen de projets de loi ou de propositions de loi ou de résolution ;

**3°** Soit à plus de la moitié ou, pour les sénateurs élus outre-mer, à plus des deux tiers des séances de questions d'actualité au Gouvernement.

**8\_** En cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire, à plus de la moitié de ces votes, plus de la moitié de ces réunions et plus de la moitié de ces séances, la retenue mentionnée à l'alinéa 7 est égale à la totalité du montant trimestriel de l'indemnité de fonction. Le seuil de la moitié est porté aux deux tiers pour les sénateurs élus outre-mer.

**9\_** Pour l'application des alinéas 7 et 8, la participation d'un sénateur aux travaux d'une assemblée internationale en vertu d'une désignation faite par le Sénat ou à une mission outre-mer ou à l'étranger au nom de la commission permanente dont il est membre, de la commission des affaires européennes ou de la délégation aux outre-mer est prise en compte comme une présence en séance ou en commission.

**10\_** La retenue mentionnée aux alinéas 7 et 8 est pratiquée, sur décision des questeurs, sur les montants mensuels des indemnités versées au sénateur au cours du trimestre suivant celui au cours duquel les absences ont été constatées. Cette retenue n'est pas appliquée lorsque l'absence d'un sénateur résulte d'une maternité ou d'une longue maladie.

**11\_** La retenue mentionnée aux alinéas 7 et 8 s'applique sans préjudice de la possibilité pour le Bureau du Sénat de prononcer les peines disciplinaires prévues à l'article 99 *ter*. En cas d'absences d'un sénateur donnant lieu à l'application de la retenue mentionnée à l'alinéa 8 du présent article au cours de deux trimestres de la session ordinaire, le Bureau examine, sur la proposition du Président, s'il y a lieu de prononcer à son encontre une des peines disciplinaires de censure prévues à l'article 99 *ter*.

[...]

## CHAPITRE XVI BIS

### OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES

#### ART. 91 BIS

**1\_** Dans l'exercice de leur mandat, les sénateurs font prévaloir, en toutes circonstances, l'intérêt général sur tout intérêt privé. Ils veillent à rester libres de tout lien de dépendance à l'égard d'intérêts privés ou de puissances étrangères.

**2\_** Ils exercent leur mandat dans le respect du principe de laïcité et avec assiduité, dignité, probité et intégrité.

#### ART. 91 TER

**1\_** Les sénateurs veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement toute situation de conflit d'intérêts entre un intérêt public et des intérêts privés dans laquelle ils se trouvent ou pourraient se trouver.

**2\_** Lorsqu'un sénateur estime devoir ne pas participer aux délibérations ou aux votes lors de certains travaux du Sénat en raison d'une situation de conflit d'intérêts, il en informe le Bureau du Sénat.

**3\_** Un registre public des déports, tenu sous la responsabilité du Bureau, recense les sénateurs ayant informé ce dernier de leur décision de ne pas prendre part à certains travaux du Sénat, avec la mention des travaux concernés par cette décision.

**4\_** Tout sénateur s'abstient également de solliciter ou d'accepter dans le cadre des travaux du Sénat des fonctions susceptibles de le placer en situation de conflit d'intérêts.

#### ART. 91 QUATER

Lorsqu'un sénateur estime, lors de travaux du Sénat, qu'il détient un intérêt ayant un lien avec ces travaux sans toutefois le placer dans une situation de conflit d'intérêts, il peut faire une déclaration orale de cet intérêt qui est mentionnée au compte rendu.

#### ART. 91 QUINQUIES

**1\_** Les sénateurs déclarent au Bureau du Sénat les invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs au Sénat qu'ils ont acceptées, ainsi que les cadeaux, dons et avantages en nature qu'ils ont reçus, dès lors que la valeur de ces invitations, cadeaux, dons et avantages excède un montant fixé par le Bureau.

**2\_** Ne sont pas soumis à cette obligation déclarative les cadeaux d'usage et les déplacements effectués à l'invitation des autorités étatiques françaises ou dans le cadre d'un autre mandat électif, ou les invitations à des manifestations culturelles ou sportives sur le territoire national.

**3\_** La liste de ces invitations, cadeaux, dons et avantages en nature est rendue publique.

#### ART. 91 SEXIES

**1\_** Le Comité de déontologie parlementaire assiste le Bureau et le Président du Sénat dans la prévention et le traitement des conflits d'intérêts des sénateurs ainsi que sur toute question déontologique concernant l'exercice du mandat des sénateurs et le fonctionnement du Sénat.

**2\_** Le Comité est présidé par un sénateur du groupe ayant l'effectif le plus important en dehors de ceux qui se sont déclarés comme groupe d'opposition ou groupe minoritaire. Il comprend en outre un sénateur par groupe politique. Le président et les autres membres du Comité sont désignés par le Président du Sénat. Le sénateur du groupe d'opposition ayant l'effectif le plus important exerce les fonctions de vice-président.

**3\_** Le Comité est reconstitué après chaque renouvellement du Sénat. Aucun de ses membres ne peut accomplir plus de deux mandats, sauf si l'un de ces mandats a été exercé pour une durée inférieure à trois ans.

**4\_** Les membres du Bureau du Sénat ne peuvent faire partie du Comité.

**5\_** Lorsqu'il est procédé à un vote, les décisions du Comité sont prises à la majorité des présents.

#### ART. 91 SEPTIES

**1\_** Le Bureau ou le Président du Sénat peut saisir le Comité de déontologie parlementaire d'une demande d'avis sur une question générale entrant dans sa compétence.

**2\_** Le Bureau ou le Président du Sénat peut également saisir le Comité de toute situation susceptible de constituer un conflit d'intérêts concernant un sénateur ou de toute question déontologique liée à l'exercice de son mandat. Le Bureau peut transmettre au Comité la déclaration d'intérêts et d'activités du sénateur concerné et les déclarations prévues à l'article 91 quinquies.

**3\_** Lorsqu'il est saisi de la situation d'un sénateur dans les conditions définies à l'alinéa 2 du présent article, le Comité en informe l'intéressé et lui donne la possibilité d'être entendu ou de formuler des observations écrites. Si le sénateur concerné le demande, son audition par le Comité est de droit. Le Comité adresse au Bureau un avis, éventuellement assorti de recommandations.

**4\_** Si le Bureau, après avoir entendu le sénateur ou un de ses collègues en son nom, conclut à une situation de conflit d'intérêts ou à un manquement déontologique, il demande à l'intéressé de faire cesser sans délai cette situation ou ce manquement et, s'il y a lieu, de prendre les mesures recommandées par le Comité.

**5\_** Tout sénateur peut saisir le Comité d'une demande de conseil sur toute situation personnelle dont ce sénateur estime qu'elle pourrait constituer un conflit d'intérêts ou sur toute question déontologique liée à l'exercice de son mandat. Le conseil peut être rendu public par le sénateur concerné.

**6\_** Sauf décision contraire du Bureau, le Comité assure la publication des avis rendus en application du présent article, selon des modalités excluant le risque d'identification des personnes qui y sont mentionnées. Le Comité peut faire état des conseils rendus en application de l'alinéa 5, selon les mêmes modalités.

## CHAPITRE XVII

### DISCIPLINE

[...]

#### ART. 94

La censure est prononcée contre tout sénateur :

- 1°** Qui, après un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, n'a pas déféré aux injonctions du Président ;
- 2°** Qui, dans le Sénat, a provoqué une scène tumultueuse ;
- 3°** Qui a adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces.

#### ART. 95

**1\_** La censure avec exclusion temporaire du Palais du Sénat est prononcée contre tout sénateur :

- 1°** Qui a résisté à la censure simple ou qui a subi deux fois cette sanction ;
- 2°** Qui, en séance publique, a fait appel à la violence ;
- 3°** Qui s'est rendu coupable d'outrages envers le Sénat ou envers son Président ;
- 4°** Qui s'est rendu coupable d'injures, provocations ou menaces envers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et les assemblées prévues par la Constitution.

**2\_** La censure avec exclusion temporaire entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux du Sénat et de paraître dans le Palais du Sénat jusqu'à l'expiration du quinzième jour de séance qui suit celui où la mesure a été prononcée.

**3\_** En cas de refus du sénateur de se conformer à l'injonction qui lui est faite par le Président de sortir du Sénat, la séance est suspendue. Dans ce cas, et aussi dans le cas où la censure avec exclusion temporaire est appliquée pour la deuxième fois à un sénateur, l'exclusion s'étend à trente jours de séance.

[...]

#### ART. 97

**1\_** La censure simple emporte, de droit, la privation, pendant un mois, du tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction.

**2\_** La censure avec exclusion temporaire emporte, de droit, la privation, pendant deux mois, du tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction.

[...]

**ART. 99 TER**

**1\_** Les peines disciplinaires mentionnées à l'article 92 sont applicables à tout membre du Sénat :

- 1°** Qui a manqué gravement aux principes déontologiques définis à l'article 91 *bis* ;
- 2°** Qui a usé de son titre de sénateur pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat, indépendamment des cas prévus à l'article L.O. 150 du code électoral et sanctionnés par l'article L.O. 151-3 du même code ;
- 3°** Qui a sciemment omis une déclaration requise à l'article 91 *quinquies* du présent Règlement ;
- 4°** Qui n'a pas respecté une décision du Bureau lui demandant soit de faire cesser sans délai une situation de conflit d'intérêts ou un manquement déontologique, soit de prendre les mesures recommandées par le Comité de déontologie parlementaire en application de l'article 91 *septies* ;
- 5°** Qui a perçu une rémunération publique, une gratification ou une indemnité en méconnaissance des règles prévues à l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement et à l'article L.O. 145 du code électoral.

**2\_** Par dérogation à l'article 97, la censure simple peut emporter la privation pendant trois mois d'un tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction et la censure avec exclusion temporaire peut emporter la privation pendant six mois des deux tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction.

**3\_** Par dérogation aux articles 93 et 96, ces peines disciplinaires sont prononcées et motivées par le Bureau, sur la proposition du Président, en fonction de la gravité du manquement, après avoir entendu le sénateur ou un de ses collègues en son nom. Elles sont rendues publiques.

## INSTRUCTION GÉNÉRALE DU BUREAU

### CHAPITRE XX BIS

#### OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES ET DÉCLARATIVES APPLICABLES AUX MEMBRES DU SÉNAT

Les déclarations d'intérêts et d'activités adressées au Bureau par les membres du Sénat en application de l'article L.O. 135-1 du code électoral sont transmises à la délégation du Bureau en charge des conditions d'exercice du mandat de sénateur.

Conformément à l'article 91 *quinquies* du Règlement du Sénat, les membres du Sénat déclarent, dès leur acceptation, les invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs, ainsi que, dans un délai de trente jours suivant leur remise, les cadeaux, dons et avantages en nature, dès lors que leur valeur excède un montant de 150 euros.

Ces déclarations sont transmises, selon leur objet, à la délégation du Bureau en charge des conditions d'exercice du mandat de sénateur ou à la délégation du Bureau en charge des activités internationales. La liste en est rendue publique sur le site internet du Sénat.

Les membres du Sénat déclarent en outre les décisions de ne pas participer aux travaux du Sénat qu'ils peuvent prendre dans les conditions prévues à l'article 91 *ter* du Règlement du Sénat. Ces déclarations sont transmises à la délégation du Bureau en charge des conditions d'exercice du mandat de sénateur et mentionnées sur le registre des déports prévu à cet article. Ce registre est publié en données ouvertes sur le site internet du Sénat.

### ANNEXE AU CHAPITRE XX BIS

#### DÉCISION INTERPRÉTATIVE

Le Bureau considère que les actes de harcèlement, quelle qu'en soit la nature, constituent un manquement au principe déontologique de dignité mentionné au 2 de l'article 91 *bis* du Règlement du Sénat.

Par conséquent, ces actes pourront donner lieu aux sanctions de censure et de censure avec exclusion temporaire prévues aux articles 94 et 95 du Règlement du Sénat, en application de l'article 99 *ter* dudit Règlement.

## CHAPITRE XX TER

### COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SÉNAT

#### I. FONCTIONNEMENT

Lorsque le Comité de déontologie parlementaire est saisi d'une demande d'avis en application de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ou des 1 et 2 de l'article 91 *septies* du Règlement du Sénat, celle-ci lui est transmise par le Président du Sénat. L'avis rendu par le Comité est adressé au Président du Sénat.

Lorsque le Comité de déontologie parlementaire est saisi d'une demande de conseil par un membre du Sénat en application du 5 de l'article 91 *septies* du Règlement du Sénat, son président ou son vice-président est habilité, par délégation, à répondre à cette demande.

#### II. DEMANDES DE COMMUNICATION DE DOCUMENTS

Le Comité de déontologie parlementaire peut demander aux membres du Sénat communication des documents nécessaires à l'exercice des missions qui lui sont confiées par la loi ou le Règlement du Sénat.

En l'absence de suite donnée à une demande de communication, le président ou le vice-président du Comité de déontologie parlementaire requiert du membre du Sénat intéressé la communication, dans un délai qu'il fixe, des documents dont il dresse la liste. Il en informe le Président du Sénat.

En l'absence de transmission des documents demandés au terme de ce délai, le Comité de déontologie parlementaire prend en compte cette circonstance dans l'avis ou la décision qu'il lui appartient de rendre.

#### III. PUBLICATIONS

Le Comité de déontologie parlementaire élabore un guide déontologique à l'attention des membres du Sénat. Ce guide précise la portée des obligations déontologiques afin de permettre aux membres du Sénat d'appréhender et de prévenir les situations de conflits d'intérêts qu'ils pourraient rencontrer dans l'exercice de leur mandat.

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

#### IV. STATUT DES MEMBRES

Les membres du Comité de déontologie parlementaire ne perçoivent aucune indemnité, ni ne bénéficient d'aucun avantage d'aucune sorte.

## CHAPITRE XX QUATER

### DÉLÉGATION EN CHARGE DES CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT DE SÉNATEUR

La délégation en charge des conditions d'exercice du mandat de sénateur est composée d'un sénateur par groupe politique désigné parmi les membres du Bureau. Elle est reconstituée après chaque renouvellement du Sénat.

Elle examine les déclarations d'intérêts et d'activités des membres du Sénat au regard des dispositions légales relatives aux incompatibilités parlementaires.

Le Président de la délégation peut être saisi par tout membre du Sénat d'une demande de conseil, au regard de la législation sur les incompatibilités parlementaires, sur les activités qu'il souhaite entreprendre.

[...]

## CHAPITRE XXII BIS

### REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

I. Le Comité de déontologie parlementaire s'assure du respect du code de conduite défini par le Bureau du Sénat par les représentants d'intérêts dans les conditions prévues par l'article 4 quinquies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires :

- il peut être saisi à cet effet par les sénateurs, les collaborateurs du Président du Sénat, des sénateurs ou des groupes, et les membres du personnel du Sénat ;
- il peut se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission ;
- lorsqu'il est constaté un manquement aux règles déterminées par le Bureau, le Comité de déontologie parlementaire saisit le Président du Sénat. Celui-ci peut adresser au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, qui peut être rendue publique, de respecter les obligations auxquelles il est assujéti, après l'avoir mis en état de présenter ses observations ;
- lorsque le Comité de déontologie parlementaire constate qu'un sénateur, un collaborateur du Président du Sénat, d'un sénateur ou d'un groupe, ou un membre du personnel du Sénat a répondu favorablement à une sollicitation effectuée par un représentant d'intérêts en méconnaissance des règles arrêtées par le Bureau, il en avise la personne concernée et, après l'avoir invitée à présenter toute information utile, lui adresse, sans les rendre publiques, les observations qu'appelle ce constat.

II. Le droit d'accès au Sénat peut être accordé, dans les conditions déterminées par les Questeurs, aux représentants d'intérêts qui s'engagent à respecter le code de conduite. Leur liste est publiée sur le site Internet du Sénat.



# CODE DE CONDUITE APPLICABLE AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS AU SÉNAT

## ARTICLE 1<sup>ER</sup>

La liste des représentants d'intérêts au Sénat comporte les informations suivantes :

- leur nom et leurs coordonnées,
- le nom et les coordonnées de leur employeur,
- leur domaine d'intervention,
- s'ils y figurent, les références de leur inscription au répertoire numérique national des représentants d'intérêts,
- ainsi que, le cas échéant, le nom des clients pour le compte desquels ils exercent leur activité.

Cette liste est rendue publique sur le site Internet du Sénat.

## ARTICLE 2

Dans leurs contacts avec les sénateurs, les collaborateurs du Président du Sénat, des sénateurs ou des groupes et les membres du personnel du Sénat, les représentants d'intérêts doivent indiquer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent. Ils doivent s'abstenir de chercher à rencontrer ou contacter leurs interlocuteurs au Sénat de façon importune.

## ARTICLE 3

Les représentants d'intérêts exercent leur activité au Sénat avec probité et intégrité.

Ils s'abstiennent de toute incitation à enfreindre les règles déontologiques applicables aux personnes avec lesquelles ils entrent en contact au Sénat.

Ils se conforment à la réglementation du Sénat applicable aux personnes admises dans ses locaux.

## ARTICLE 4

Les représentants d'intérêts se conforment aux règles applicables aux colloques, manifestations et autres réunions organisées au Sénat. Ils s'interdisent notamment d'organiser des colloques, manifestations ou réunions dans lesquels la prise de parole d'un intervenant donne lieu au versement d'une participation financière.

## ARTICLE 5

Toute démarche publicitaire ou commerciale est interdite aux représentants d'intérêts dans les locaux du Sénat.

## ARTICLE 6

Il leur est interdit d'utiliser le logo du Sénat, sauf autorisation expresse délivrée par le service de la Communication.

## ARTICLE 7

Il leur est interdit d'engager toute démarche en vue d'obtenir des informations ou documents par des moyens frauduleux ou déloyaux.

## ARTICLE 8

Il leur est interdit de céder à titre onéreux, ou contre toute forme de contrepartie, des documents parlementaires ainsi que tout autre document du Sénat.

## ARTICLE 9

Les représentants d'intérêts doivent s'abstenir de fournir à leurs interlocuteurs au Sénat des informations volontairement incomplètes ou inexactes destinées à les induire en erreur. Les informations qu'ils communiquent doivent être accessibles à tous les sénateurs qui le demandent.

## ARTICLE 10

Les représentants d'intérêts s'abstiennent de proposer ou de remettre aux personnes avec lesquelles ils entrent en contact au Sénat des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur excédant un montant de 150 €.

Les représentants d'intérêts s'engagent à communiquer par voie électronique aux directions compétentes, en vue de leur publicité sur le site Internet du Sénat, toute information sur les invitations à des déplacements à l'étranger qu'ils adressent aux sénateurs, aux collaborateurs de sénateur ou de groupe et aux membres du personnel du Sénat.



