



Rapport d'activité du Comité de Déontologie Parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2014-2015

Chapitre XX^{ter} de l'Instruction générale du Bureau :

« Le Comité de déontologie parlementaire du Sénat rend public, à la fin de chaque année parlementaire, un rapport présentant la synthèse des principaux sujets traités et les principaux avis rendus au cours de l'année écoulée. Ce rapport ne contient pas d'informations nominatives. »

En application de cette disposition, le présent rapport d'activité couvre la période du 1^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015. La publicité de ce rapport est assurée par sa mise en ligne sur le site internet du Sénat.

Octobre 2015

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
I. Un Comité de déontologie dont l'action s'inscrit dans un cadre réglementaire rénové	4
1. <i>Une composition refondue</i>	4
2. <i>Un cadre de références enrichi</i>	4
3. <i>Un cadre d'action renforcé</i>	6
a) Des compétences élargies.....	6
b) Des procédures précisées	7
c) Des sanctions disciplinaires instituées	7
II. L'activité du Comité de déontologie parlementaire.....	9
1. <i>L'activité consultative du Comité sur des questions individuelles</i>	9
a) Les avis du Comité.....	9
b) Les conseils du Président du Comité.....	10
2. <i>La question de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)</i>	10
a) L'association du Comité à l'élaboration des règles encadrant l'utilisation de l'IRFM.....	10
b) Les premiers conseils du Président ou du Vice-président du Comité concernant l'interprétation du guide d'utilisation de l'IRFM.....	12
ANNEXE I : Arrêté du Bureau n° 2014-168 du 25 juin 2014 relatif aux règles déontologiques applicables aux membres du Sénat (chapitres XX bis à XX quinquies de l'IGB)	13
ANNEXE II : « Guide de bonnes pratiques » de prévention et de traitement des conflits d'intérêts (annexe au chapitre XX ter de l'IGB)	17
ANNEXE III : Lexique sur la déontologie du sénateur	18
ANNEXE IV : Dispositions du Règlement du Sénat (art. 99 bis à 99 quater).....	28
ANNEXE V : Arrêté du Bureau n° 2015-96 du 15 avril 2015 relatif aux règles d'utilisation de l'IRFM (chapitre XX <i>sexies</i> de l'IGB).....	29

INTRODUCTION

L'année parlementaire 2014-2015 a été marquée par l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2014, d'un dispositif déontologique renforcé, adopté le 25 juin 2014 par le Bureau du Sénat. L'élaboration de ce dispositif a fait suite à l'adoption des lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, qui ont mis en œuvre des règles rigoureuses en matière de déontologie, de transparence et de moralisation de la vie publique, à l'attention des responsables publics, et notamment des parlementaires.

Le législateur, en adoptant une disposition selon laquelle « *le Bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts* » (article 4 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) a ainsi conféré un rang législatif aux instances déontologiques des assemblées parlementaires : le Comité de déontologie parlementaire au Sénat et le Déontologue à l'Assemblée nationale.

Cette consécration législative intervient, on se le rappelle, à l'issue d'une période de « gestation » au cours de laquelle le Sénat, anticipant les lois du 11 octobre 2013, avait mis en œuvre son propre dispositif de déontologie et de transparence : il avait en effet créé, dès le mois de novembre 2009, à l'initiative du Président Gérard Larcher, le Comité de déontologie parlementaire, compétent pour toute « *question d'éthique concernant les conditions d'exercice du mandat des sénateurs et le fonctionnement du Sénat* » (arrêté n° 2009-286 du Bureau du 25 novembre 2009). Il avait de même élaboré, dès 2012, à l'initiative du Président Jean-Pierre Bel, un dispositif déclaratif présentant à l'époque un caractère doublement novateur : il portait, d'une part, sur les « intérêts » des membres du Sénat, ce qui généralisait un concept d'origine anglo-saxonne encore peu répandu en droit français, et il introduisait, d'autre part, une règle de la publicité de ces déclarations, ce qui représentait à l'époque une rupture au regard de la tradition française de confidentialité sur ces questions. C'est ainsi que les déclarations d'activités et d'intérêts des Sénatrices et des Sénateurs ont été mises en ligne au mois de juin 2012 sur le site internet du Sénat.

L'année parlementaire 2014-2015 a constitué pour le Comité de déontologie parlementaire l'année inaugurale de mise en œuvre de son nouveau statut.

*

* *

I. Un Comité de déontologie dont l'action s'inscrit dans un cadre réglementaire rénové

1. Une composition refondue

À sa création en 2009, le Comité comprenait un membre par groupe politique constitué au Sénat. Le Comité a ainsi compté cinq puis six membres, sa présidence ayant été assurée successivement par M. Robert BADINTER et par Mme Catherine TASCA.

Dans le nouveau dispositif arrêté le 25 juin 2014 (*cf. annexe n° I*), le Bureau du Sénat, répondant au souci exprimé par certains de ses membres de conférer au Comité une meilleure représentativité politique, a modifié sa composition : celui-ci comporte désormais « *neuf membres désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques constitués au Sénat, ce nombre étant éventuellement augmenté pour que tous les groupes politiques y soient représentés* » (*I du chapitre XX ter de l'Instruction générale du Bureau*).

Le Comité, dont la **composition** a été portée à onze membres afin de permettre la présence d'un Sénateur de chaque groupe, est ainsi aujourd'hui constitué comme suit :

- Mme Éliane ASSASSI (CRC)
- Mme Marie-Hélène DES ESGAULX (Les Républicains)
- M. André GATTOLIN (Écologiste)
- M. Jean-Jacques HYEST (Les Républicains)
- Mme Michelle MEUNIER (Socialiste et républicain)
- M. Jacques MÉZARD (RDSE)
- M. Hugues PORTELLI (Les Républicains)
- Mme Catherine PROCACCIA (Les Républicains)
- M. Alain RICHARD (Socialiste et républicain)
- M. Henri TANDONNET (UDI-UC)
- M. Jean-Louis TOURENNE (Socialiste et républicain)

Le Comité, dans sa nouvelle composition, a été installé le 5 novembre 2014 par le Président du Sénat. Après cette installation, le Comité, présidé par son doyen d'âge, a procédé à l'élection de son **Président, M. Jean-Jacques HYEST**, et de son **Vice-Président, M. Alain RICHARD**.

Il est rappelé que le Comité est reconstitué après chaque renouvellement du Sénat, que ses membres, dont le mandat est de trois ans, ne peuvent accomplir plus de deux mandats, sauf si l'un de ces mandats a été exercé pour une durée inférieure à trois ans, et enfin que les membres du Comité ne perçoivent aucune indemnité ni ne bénéficient d'avantage d'aucune sorte.

2. Un cadre de références enrichi

- Alors que les **principes déontologiques** jusqu'alors en vigueur n'avaient de valeur que pour éclairer le Comité dans ses avis, le Bureau a décidé qu'ils seraient désormais directement applicables aux Sénatrices et aux Sénateurs. Leur liste, actualisée et « *toiletée* », a ainsi été publiée dans l'Instruction générale du Bureau (*chapitre XX bis*) et déclinée en une série de sept principes devant guider les membres du Sénat dans l'accomplissement de leur mandat :

« **Intérêt général** : les membres du Sénat, représentants de la Nation, exercent leur mandat dans l'intérêt général qui doit en toutes circonstances prévaloir sur tout intérêt particulier.

« **Indépendance** : les membres du Sénat sont libres, dans l'exercice de leur mandat, de tout lien de dépendance, financier, matériel ou moral, à l'égard des intérêts particuliers de toutes natures. Ils sont également libres, dans les mêmes conditions, de tout lien de dépendance à l'égard de puissances étrangères.

« **Intégrité** : les membres du Sénat s'interdisent 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.

« **Laïcité** : les membres du Sénat s'obligent à observer une stricte neutralité religieuse dans l'enceinte du Sénat.

« **Assiduité** : les membres du Sénat s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat.

« **Dignité** : les membres du Sénat doivent assurer l'honorabilité et la respectabilité de leur fonction.

« **Probité** : les membres du Sénat s'abstiennent de se placer dans une situation de conflit d'intérêts. »

- Par ailleurs, le Bureau a adopté un « **guide de bonnes pratiques** », annexé au chapitre XX ter de l'Instruction générale du Bureau (cf. annexe II), destiné à éclairer les membres du Sénat sur la conduite à tenir dans les situations potentielles de conflit d'intérêts et portant sur les points suivants :

« **Déclaration orale d'intérêts** : dans un objectif de transparence, les membres du Sénat peuvent, lors d'un débat en commission, faire une déclaration orale des intérêts qu'ils détiennent ayant un lien avec l'objet du débat. Cette déclaration orale est mentionnée au compte rendu de la réunion.

« **Exercice de la fonction de rapporteur** : un membre du Sénat susceptible d'être investi de la fonction de rapporteur d'un texte législatif ou d'une commission d'enquête, d'une mission d'information ou de contrôle, apprécie si les intérêts privés qu'il détient lui paraissent de nature à le placer dans une situation de conflit d'intérêts. Il peut renoncer à cette fonction s'il considère que son acceptation présente un tel risque au regard de la déontologie.

« **Publication des auditions et contacts du rapporteur** : le rapporteur doit informer ses collègues de tous les avis recueillis dans le cadre de son rapport et rendre publique la liste complète des personnes ayant été entendues en audition collective par la commission ou la mission. Cette liste doit également faire apparaître les personnes entendues à titre individuel par le rapporteur, ainsi que, le cas échéant, les contacts informels que le rapporteur estime utile de faire figurer sur cette liste. »

- Enfin, un **lexique déontologique**, qui décline sous forme de répertoire terminologique l'ensemble des règles en vigueur au Sénat dans le domaine de l'éthique et de la prévention des conflits d'intérêts, a été élaboré et adressé au mois de novembre 2014 à l'ensemble des membres du Sénat. Il a été actualisé au mois d'octobre 2015 (cf. annexe III).

3. *Un cadre d'action renforcé*

a) *Des compétences élargies*

Le Comité de déontologie parlementaire, dont les dispositions constitutives ont été rassemblées dans un **chapitre XX ter de l'Instruction générale du Bureau**, demeure placé, comme précédemment, auprès du Président et du Bureau du Sénat. Il continue d'exercer sa compétence « *sur toute question d'éthique concernant les conditions d'exercice du mandat des Sénateurs et le fonctionnement du Sénat* ».

Toutefois, il importait de prendre en compte le rôle consultatif expressément assigné par la loi du 11 octobre 2013 aux organes déontologiques des assemblées pour aider leurs Bureaux à « *déterminer des règles en matière de **prévention et de traitement des conflits d'intérêts*** », à « *veiller à leur respect* » et à « *en contrôler la mise en œuvre* »¹.

Ainsi, le Bureau du Sénat a introduit dans l'Instruction générale du Bureau une disposition précisant que le Comité **se voit désormais** « *communiquer les **déclarations d'intérêts et d'activités** dont le Président du Sénat ou le Bureau estime qu'elles pourraient receler une situation potentielle de conflit d'intérêts* ». À cet égard, l'année parlementaire 2014-2015 a offert au Comité une première occasion d'exercer cette nouvelle compétence (*cf infra*).

De même, le Comité peut désormais statuer sur les **déclarations de cadeaux, dons et avantages** en nature et sur les **déclarations d'invitations à des déplacements** financés par des organismes extérieurs au Sénat dont le Président ou le Bureau estime qu'elles pourraient receler une situation potentielle de conflit d'intérêts.

Il est précisé que dans un souci de transparence, conformément aux dispositions du III du chapitre XX bis de l'Instruction générale du Bureau, la liste des déplacements de Sénateurs financés par des organismes extérieurs au Sénat est consultable par le public, depuis le 1^{er} octobre 2014, sur le site internet du Sénat.

Ces dispositions confèrent au Comité de déontologie, pour l'avenir, un rôle de poids, certes consultatif mais néanmoins réel, dans l'appréciation des situations éventuelles de conflits d'intérêts que pourraient rencontrer les membres du Sénat dans l'exercice de leur mandat.

Enfin, on relève que la **compétence du Président du Comité pour délivrer des conseils confidentiels**, sur saisine individuelle, aux Sénateurs qui craignent d'encourir un risque de conflit d'intérêts, a été élargie, par arrêté du Bureau du 15 avril 2015, sur deux points : les sénateurs peuvent désormais saisir le **Vice-président** aussi bien que le Président du Comité ; le champ de cette saisine individuelle a par ailleurs été étendu, au-delà des seuls conflits d'intérêts, à « *toute question éthique concernant les conditions d'exercice du mandat parlementaire* ».

¹ Disposition introduite par l'article 3 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique à l'article 4 quater de l'ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

b) Des procédures précisées

Dans le cadre de ses compétences collégiales, le **Comité peut être saisi** par le Bureau ou le Président du Sénat **de toute situation potentielle de conflit d'intérêts intéressant un Sénateur.**

Dans cette hypothèse, le Comité informe le membre du Sénat concerné et lui donne la possibilité d'être entendu ou de formuler des observations écrites.

Il émet ensuite un avis à l'attention du Bureau du Sénat. Éventuellement assorti de recommandations, cet avis demeure confidentiel, sauf si le Bureau décide de rendre cet avis public.

Il est rappelé que les compétences du Comité se distinguent des attributions de la délégation du Bureau en charge du statut et des conditions d'exercice du mandat de Sénateur : alors que le Comité est amené à traiter les questions générales d'éthique et de conflits d'intérêts, la délégation demeure compétente, en vertu de la loi organique du 11 octobre 2013 qui a « sanctuarisé » sur ce point les attributions du Bureau, pour instruire les questions d'incompatibilités parlementaires au regard des dispositions du code électoral.

Enfin, un dispositif de sanctions disciplinaires a été introduit dans le Règlement du Sénat.

c) Des sanctions disciplinaires instituées

Le 13 mai 2015, le Sénat a adopté une proposition de résolution, présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat, réformant les méthodes de travail du Sénat, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace.

Validée le 11 juin par le Conseil constitutionnel, cette résolution a notamment introduit dans le Règlement du Sénat les **articles 99 bis à 99 quater** qui instituent un **mécanisme de sanctions disciplinaires** pour les manquements aux obligations déontologiques des membres du Sénat (*cf. annexe n° IV*).

Ce mécanisme de sanctions se décline comme suit : la censure et la censure avec exclusion temporaire peuvent être prononcées contre tout Sénateur :

- qui n'a pas respecté une décision du Bureau lui demandant soit de faire cesser sans délai une situation de conflit d'intérêts soit de prendre les mesures recommandées par le Comité de déontologie parlementaire ;
- qui a sciemment omis de déclarer au Bureau un don ou avantage en nature, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, reçu d'un groupe d'intérêt ou d'un organisme ou État étranger, à l'exception des cadeaux d'usage ;
- qui a sciemment omis de déclarer au Bureau une invitation, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, qu'il a acceptée de la part d'un groupe d'intérêt ou d'un organisme ou État étranger ;
- qui a sciemment omis de déclarer au Bureau sa participation, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, à une manifestation organisée par un groupe d'intérêt ou un organisme ou État étranger ;
- qui a manqué gravement aux principes déontologiques définis par le Bureau.

Pour tous ces manquements, la censure avec exclusion temporaire peut emporter la privation pendant six mois au plus des deux tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction.

Par dérogation à la compétence du Sénat en séance plénière, ces peines disciplinaires sont prononcées et motivées par le seul 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.

Tout membre du Bureau ou du Comité qui ne respecte pas la confidentialité des débats au sein du Bureau ou du Comité est passible de ces sanctions.

*

* *

II. L'activité du Comité de déontologie parlementaire

L'année parlementaire 2014-2015 a constitué pour le Comité de déontologie parlementaire la première année d'exercice de ses compétences dans son nouveau cadre réglementaire.

Cette période a été principalement marquée, parallèlement à l'activité consultative du Comité sur des questions individuelles, par la question de l'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM).

1. L'activité consultative du Comité sur des questions individuelles

a) Les avis du Comité

Le Comité a été saisi le 10 décembre 2014 par le Président du Sénat, au nom du Bureau, d'une demande d'avis sur les difficultés en termes de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts que pourrait soulever **l'activité salariée déclarée par un Sénateur dans sa déclaration d'intérêts et d'activités.**

Le Comité, qui s'est réuni le 13 janvier 2015, a procédé à l'audition du Sénateur concerné pour lui permettre, comme le prévoit l'Instruction générale du Bureau, d'être entendu et de donner les éclaircissements nécessaires. À l'issue de cette audition et compte tenu des précisions apportées par le Sénateur, le Comité a formulé les observations et recommandations suivantes :

- il a d'abord souhaité rappeler le **principe de liberté professionnelle des parlementaires**, cette liberté n'ayant d'autres limites que celles définies par les dispositions du code électoral relatives aux incompatibilités parlementaires ; il a rappelé à cet égard que la fonction exercée par le Sénateur concerné n'avait pas été considérée par le Bureau du Sénat comme incompatible avec l'exercice de son mandat parlementaire ;

- prenant acte de l'engagement exprimé par l'intéressé de privilégier, en termes d'agenda et d'organisation pratique, l'exercice de son mandat parlementaire sur son activité professionnelle, le Comité a souhaité rappeler le nécessaire respect du **principe déontologique d'assiduité**, par lequel les membres du Sénat s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat ;

- dans la perspective d'une prévention de toute suspicion de conflit d'intérêts à laquelle son activité pourrait l'exposer, le Comité a invité le Sénateur à observer les règles formulées dans le « *guide de bonnes pratiques* » annexé au chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau. Il lui a ainsi été recommandé de procéder, dans un souci de transparence, à une déclaration orale d'intérêts mentionnant son lien professionnel, toutes les fois qu'un débat en commission porterait sur un sujet lié au secteur concerné. Rappelant en outre que son activité professionnelle ne saurait, par principe, le priver des prérogatives liées à son mandat de représentant de la Nation, le Comité l'a toutefois invité à examiner avec vigilance, avant de l'accepter, toute proposition portant sur une mission de rapporteur d'un texte législatif, d'une commission d'enquête, d'une mission d'information ou de contrôle, pour laquelle son activité professionnelle dans le secteur concerné risquerait de le placer en situation de suspicion de conflit d'intérêts ;

- enfin, le Comité a formulé auprès du Sénateur concerné la recommandation qu'il puisse, conformément à son souhait et dans le respect des prérogatives de son groupe politique sur les affectations des sénateurs dans les commissions permanentes, **rejoindre une autre commission**.

L'avis du Comité a été transmis au Président du Sénat, qui en a fait part au Bureau : celui-ci a adopté les recommandations du Comité, qui ont ainsi été notifiées au Sénateur concerné. Celui-ci, conformément à ces recommandations, a rejoint une nouvelle commission permanente dans les semaines suivantes.

b) Les conseils du Président du Comité

Le Président du Comité a formulé à trois reprises, aux mois de juin et de juillet 2015, au titre de la compétence individuelle de conseil que lui confère le II du chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau, des **avis confidentiels** à l'attention de Sénateurs.

2. La question de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)

Le Comité de déontologie a été étroitement associé à la réflexion engagée sur l'IRFM par le « groupe de travail du Bureau sur la gouvernance du Sénat » mis en place à l'automne 2014. Cette réflexion a conduit à la mise en place d'un dispositif d'encadrement des conditions d'utilisation de l'IRFM, adopté le 15 avril 2015 par le Bureau, et complété le 25 juin par un guide d'utilisation de l'IRFM.

a) L'association du Comité à l'élaboration des règles encadrant l'utilisation de l'IRFM

– L'échange de vues du 13 janvier 2015

Le Comité a procédé le 13 janvier, à la demande du Président du Sénat, à un premier échange de vues sur les règles applicables à l'utilisation de l'IRFM.

Au cours de cet échange exploratoire, le Comité a ainsi évoqué, entre autres pistes de réflexion, la nécessité de l'ouverture d'un compte dédié à l'IRFM, la question de l'élaboration d'une liste - qui ne saurait être exhaustive - de dépenses imputables sur cette indemnité ou encore celle de la restitution en fin de mandat du solde non consommé de cette indemnité. Ces réflexions ont été portées à la connaissance du Président du Sénat.

M. Alain Richard, Vice-Président du Comité de déontologie, invité le 28 janvier au Bureau en qualité de rapporteur du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, a apporté à cette occasion aux membres du Bureau certaines précisions sur l'échange de vues du Comité sur l'IRFM.

– L'avis du 10 mars 2015

Par courrier du 4 mars, le Président du Sénat a sollicité l'avis du Comité de déontologie sur les propositions du groupe de travail sur la gouvernance du Sénat concernant l'IRFM.

Le Comité a notamment formulé les observations suivantes :

- Il a approuvé **l'obligation d'ouverture, par les sénateurs, d'un compte dédié à la gestion de leur IRFM**, sans toutefois retenir la proposition de proscrire tout virement entre ce compte et un compte personnel, et en prévoyant d'autoriser le prélèvement d'une somme en espèces dans la limite d'un plafond à préciser.

Il n'a pas retenu l'idée d'inviter les sénateurs à tenir une comptabilité de leurs dépenses imputées sur leur IRFM, considérant que l'existence d'un compte dédié, assorti du relevé de dépenses de ce compte, suffisait à justifier de l'utilisation de cette indemnité.

- Il a approuvé **l'obligation pour l'avenir de restituer le solde éventuel de l'IRFM en fin de mandat.**

- Il a approuvé la définition de **grandes catégories de dépenses imputables sur l'IRFM**, en soulignant le principe selon lequel ces dépenses doivent être en relation directe avec l'exercice du mandat parlementaire.

Il a estimé que la liste de ces grandes catégories, dont il réaffirmé qu'elle ne saurait être exhaustive, pourrait notamment couvrir :

- les frais liés à la **permanence** et à l'**hébergement du sénateur** ;
- les frais de **déplacement du sénateur** et de **ses collaborateurs** ;
- les frais de **documentation** et de **communication** ;
- les frais de **représentation** et de **réception** ;
- les frais de **formation du sénateur** et de **ses collaborateurs** ;
- ainsi que la participation aux **dépenses de fonctionnement d'un groupe parlementaire.**

- Il n'a pas retenu la proposition de la souscription par chaque sénateur en fin d'année d'une déclaration sur l'honneur du bon usage de l'IRFM, considérant qu'une telle procédure serait sans portée en l'absence de contrôle et que son existence même laisserait présumer un mauvais usage de cette indemnité.

- Il a approuvé la proposition selon laquelle le Comité pourrait être saisi d'une demande d'éclaircissement relative à l'utilisation par un sénateur de son IRFM.

- Il a approuvé **l'interdiction d'utiliser l'IRFM pour toute nouvelle acquisition immobilière.**

S'agissant du remboursement d'emprunts pour des acquisitions immobilières antérieures à cette interdiction, le Comité s'est prononcé, dans la mesure où pourrait exister un risque pénal, pour l'arrêt de tout paiement, à partir d'un compte IRFM, relatif à ces acquisitions et ce, à compter du 1^{er} janvier 2016.

Ces conclusions du Comité ont été transmises au Bureau du Sénat qui, au cours de sa réunion du 11 mars 2015, les a approuvées et a adopté, le 15 avril 2015, à la lumière des recommandations du Comité, un arrêté définissant des règles d'utilisation de l'IRFM (*cf. annexe n° V*).

Ces règles, applicables au 1^{er} octobre 2015 – et au 1^{er} janvier 2016 pour ce qui concerne l'interdiction de financer désormais une acquisition immobilière par l'IRFM – figurent au chapitre XX *sexies* de l'Instruction générale du Bureau.

– *La réunion du 23 juin 2015*

Conformément au souhait du Bureau de voir élaborer un **guide d'utilisation de l'IRFM**, M. Jean-Léonce Dupont, Questeur délégué, a transmis le 22 juin au Comité de déontologie un projet de guide d'utilisation préparé par le Conseil de Questure en vue de recueillir les observations du Comité. Ce projet était accompagné d'un projet de lettre circulaire destiné à en préciser la portée auprès des membres du Sénat.

Le Comité, réuni le 23 juin, a pu faire part au Questeur délégué de ses observations, permettant à ce dernier d'intégrer certaines suggestions du Comité en vue de la présentation du guide d'utilisation et de la lettre-circulaire devant le Bureau.

Le Bureau a ainsi adopté le 25 juin les textes présentés par le Conseil de Questure.

Le guide d'utilisation a été adressé le 26 juin 2015 à l'ensemble des membres du Sénat, accompagné de la lettre circulaire du Président et des Questeurs du Sénat explicitant certaines de ses dispositions. Il figure en annexe du chapitre XX *sexies* de l'Instruction générale du Bureau et est directement consultable par les sénateurs sur le site intranet du Sénat.

b) Les premiers conseils du Président ou du Vice-président du Comité concernant l'interprétation du guide d'utilisation de l'IRFM

Dans le cadre de la faculté de recommandation que leur confère l'Instruction générale du Bureau, le Président du Comité ainsi que son Vice-président ont été saisis par le Président du Sénat ou par des sénateurs de demandes de conseil concernant l'utilisation de l'IRFM.

Elles ont porté sur diverses questions concrètes concernant l'utilisation de l'IRFM, telles le financement de charges liées à la permanence parlementaire, l'achat ou la location d'un véhicule, la prise en charge de déjeuners de travail ainsi que de divers frais de représentation, etc.

**ANNEXE I : Arrêté du Bureau n° 2014-168 du 25 juin 2014
relatif aux règles déontologiques applicables aux membres du Sénat
(chapitres XX bis à XX quinquies de l'IGB)**

**ARRÊTÉ N° 2014 - 168
LE BUREAU DU SÉNAT,**

- Vu l'article 4 quater de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,
- Vu la lettre du Président du Sénat à la Présidente du Comité de déontologie parlementaire du Sénat en date du 23 octobre 2013,
- Vu les délibérations du Comité de déontologie parlementaire du Sénat en date du 27 novembre 2013 et du 28 janvier 2014,
- Vu les délibérations du Bureau en date des 21 mai et 25 juin 2014,
- Sur la proposition du Président du Sénat,

ARRÊTE :

Article premier. – Le chapitre XX *bis* de l'Instruction générale du Bureau est ainsi rédigé :

« XX bis – Règles déontologiques applicables aux membres du Sénat

« I. - Principes déontologiques

Considérant qu'aux termes de l'article III de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation, représentée par les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Considérant qu'aux termes de l'article 3 de la Constitution, aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ; qu'aux termes de l'article 27 de la Constitution, tout mandat impératif est nul,

Les membres du Sénat s'engagent, dans le cadre du libre exercice de leur mandat parlementaire et dans la fidélité aux valeurs de la République, à respecter les principes déontologiques suivants :

Intérêt général : les membres du Sénat, représentants de la Nation, exercent leur mandat dans l'intérêt général qui doit en toutes circonstances prévaloir sur tout intérêt particulier.

Indépendance : les membres du Sénat sont libres, dans l'exercice de leur mandat, de tout lien de dépendance, financier, matériel ou moral, à l'égard des intérêts particuliers de toutes natures. Ils sont également libres, dans les mêmes conditions, de tout lien de dépendance à l'égard de puissances étrangères.

Intégrité : les membres du Sénat s'interdisent 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.

Laïcité : les membres du Sénat s'obligent à observer une stricte neutralité religieuse dans l'enceinte du Sénat.

Assiduité : les membres du Sénat s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat.

Dignité : les membres du Sénat doivent assurer l'honorabilité et la respectabilité de leur fonction. »

Probité : les membres du Sénat s'abstiennent de se placer dans une situation de conflit d'intérêts.

II. – Définition des conflits d'intérêts

Constitue un conflit d'intérêts toute situation dans laquelle les intérêts privés d'un membre du Sénat pourraient interférer avec l'accomplissement des missions liées à son mandat et le conduire à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général.

III. – Obligations déclaratives des membres du Sénat

Les membres du Sénat adressent au Bureau, dans les conditions et délais prévus à l'article LO.135-1 du code électoral, leurs déclarations d'intérêts et d'activités, ainsi que les modifications substantielles qu'ils apportent en cours de mandat à ces déclarations. Ces déclarations sont communiquées à la délégation du Bureau en charge des conditions d'exercice du mandat de Sénateur.

Les membres du Sénat déclarent en outre les invitations à des déplacements financées par des organismes extérieurs au Sénat, ainsi que les cadeaux, dons et avantages en nature - à l'exception des invitations à des manifestations culturelles ou sportives en métropole et des cadeaux d'usage - qu'ils pourraient être amenés à recevoir, dès lors que la valeur de ces invitations, cadeaux, dons ou avantages excède un montant de 150 €. Ne sont pas soumis à cette obligation déclarative les déplacements effectués à l'invitation des autorités étatiques françaises ou dans le cadre d'un mandat local.

Ces invitations sont déclarées, selon l'objet des déplacements concernés, à la délégation en charge des conditions d'exercice du mandat de Sénateur ou à la délégation en charge des activités internationales. Elles sont déclarées au moins trente jours à l'avance ou, à défaut, dès leur réception. Elles sont rendues publiques sur le site internet du Sénat.

Les cadeaux, dons ou avantages en nature sont déclarés à la délégation en charge des conditions d'exercice du mandat de Sénateur dans les trente jours.

Article 2. – I. Après le chapitre XX *bis* de l'Instruction générale du Bureau, sont insérés trois chapitres XX *ter*, XX *quater* et XX *quinquies* ainsi rédigés :

« XX ter. – Comité de déontologie parlementaire du Sénat

I. - Le comité de déontologie parlementaire du Sénat est composé de neuf membres désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques constitués au Sénat, ce nombre étant éventuellement augmenté pour que tous les groupes politiques y soient représentés. Il est placé auprès du Président et du Bureau du Sénat.

Le Comité désigne en son sein un Président et un Vice-Président. Le quorum nécessaire pour délibérer est de la moitié des membres du Comité, arrondie à l'entier supérieur. Les décisions sont prises à la majorité des présents.

II. - Le Comité de déontologie parlementaire du Sénat est compétent sur toute question d'éthique concernant les conditions d'exercice du mandat des Sénateurs et le fonctionnement du Sénat.

Un guide de bonnes pratiques à l'attention des membres du Sénat est arrêté par le Bureau sur la proposition du Comité de déontologie parlementaire du Sénat. Il figure en annexe de l'Instruction générale du Bureau.

Le Comité de déontologie parlementaire du Sénat se voit communiquer les déclarations d'intérêts et d'activités dont le Président du Sénat ou le Bureau estime qu'elles pourraient receler une situation potentielle de conflit d'intérêts.

L'avis du Comité ne peut être rendu public que sur autorisation du Bureau du Sénat.

Dès lors qu'ils ne concernent pas la situation particulière d'un membre du Sénat, et sauf opposition du Bureau, les avis du Comité de déontologie sont rendus publics.

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

Le Comité peut être saisi par le Bureau ou le Président du Sénat. Le Président du Comité peut également être saisi par tout membre du Sénat d'une demande de conseil sur toute situation dont ce sénateur estime qu'elle pourrait le placer en position de conflit d'intérêts.

Il ne peut pas s'autosaisir.

III. – Le Comité de déontologie parlementaire du Sénat 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.

IV. - Ses membres ne perçoivent aucune indemnité, ni ne bénéficient d'aucun avantage d'aucune sorte.

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.

XX quinquies. – Procédure de traitement des conflits d'intérêts

Le Bureau veille, conformément aux dispositions de l'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, au respect des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il en contrôle la mise en œuvre.

Il recueille l'avis du Comité de déontologie parlementaire du Sénat sur les déclarations d'intérêts et d'activités, sur les déclarations de cadeaux, dons et avantages en nature et sur les déclarations d'invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs au Sénat, dont le Président du Sénat ou le Bureau estime qu'elles pourraient receler une situation potentielle de conflits d'intérêts. Le Bureau ou le Président saisit également le Comité de toute situation potentielle de conflit d'intérêts dont il aurait été informé.

Lorsqu'il est saisi dans les conditions définies à l'alinéa précédent, le Comité de déontologie parlementaire en informe le membre du Sénat intéressé et lui donne la possibilité d'être entendu ou de formuler des observations écrites. Son audition, à sa demande, est de droit.

Il formule un avis confidentiel, éventuellement assorti de recommandations, auprès du Bureau.

Si le Bureau, après avoir le cas échéant entendu le membre du Sénat concerné, conclut à une situation de conflit d'intérêts, il demande à l'intéressé de faire cesser sans délai cette situation ou de prendre les mesures recommandées par le Comité.

Le Bureau peut décider de rendre cet avis public. Il peut prononcer des sanctions disciplinaires dans les conditions définies par le Règlement du Sénat.

II. – Les arrêtés du Bureau n° 2009-286 du 25 novembre 2009 et n° 2011-314 du 14 décembre 2011 sont abrogés. »

Article 3. – Les dispositions du présent arrêté sont applicables à compter du 1^{er} octobre 2014.

**Fait à Paris, au Palais du Luxembourg,
Le 25 juin 2014**

ANNEXE II : « Guide de bonnes pratiques » de prévention et de traitement des conflits d'intérêts (annexe au chapitre XX ter de l'IGB)
--

(en application du chapitre XX ter de l'Instruction générale du Bureau)

« Guide de bonnes pratiques

Dans le cadre des dispositions de l'article 3 de la loi relative à la transparence de la vie publique, le Bureau du Sénat, après consultation du Comité de déontologie parlementaire, a établi des règles déontologiques pour permettre aux membres du Sénat d'appréhender et de prévenir les situations de conflit d'intérêts qu'ils pourraient rencontrer dans l'exercice de leur mandat. Il appartient aux membres du Sénat d'apprécier ces règles au regard de la situation de fait qui se présente à eux et, en cas de doute sur la conduite à adopter, de demander conseil au Président du Comité de déontologie parlementaire du Sénat.

Ce guide de bonnes pratiques a vocation à être enrichi et complété à l'avenir en fonction des situations concrètes sur lesquelles le Bureau, le cas échéant après avis du Comité de déontologie, pourrait être amené à se prononcer.

Déclaration orale d'intérêts : dans un objectif de transparence, les membres du Sénat peuvent, lors d'un débat en commission, faire une déclaration orale des intérêts qu'ils détiennent ayant un lien avec l'objet du débat. Cette déclaration orale est mentionnée au compte rendu de la réunion.

Exercice de la fonction de rapporteur : un membre du Sénat susceptible d'être investi de la fonction de rapporteur d'un texte législatif ou d'une commission d'enquête, d'une mission d'information ou de contrôle, apprécie si les intérêts privés qu'il détient lui paraissent de nature à le placer dans une situation de conflit d'intérêts. Il peut renoncer à cette fonction s'il considère que son acceptation présente un tel risque au regard de la déontologie.

Publication des auditions et contacts du rapporteur : le rapporteur doit informer ses collègues de tous les avis recueillis dans le cadre de son rapport et rendre publique la liste complète des personnes ayant été entendues en audition collective par la commission ou la mission. Cette liste doit également faire apparaître les personnes entendues à titre individuel par le rapporteur, ainsi que, le cas échéant, les contacts informels que le rapporteur estime utile de faire figurer sur cette liste. »



DÉONTOLOGIE DU SÉNATEUR

LEXIQUE

Ce lexique déontologique, rédigé à l'attention des membres du Sénat, décline les principaux termes relatifs à la déontologie du sénateur. Il a vocation à être complété à l'avenir à la lumière de la jurisprudence du Bureau et du Comité de déontologie parlementaire du Sénat.

Sa rédaction résulte essentiellement des dispositions des chapitres XX bis à XX sexies de l'Instruction Générale du Bureau, adoptées par le Bureau du Sénat les 25 juin 2014 et 15 avril 2015, et complétées le 25 juin 2015. Il est également fait référence aux dispositions des lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, ainsi qu'au Règlement du Sénat.

Octobre 2015

*Le signe « * » indique que le mot utilisé correspond à une entrée du lexique.*

Assiduité (« *présentéisme* ») : Selon ce principe déontologique (*chapitre XX bis de l'Instruction Générale du Bureau*) et en application de l'article 23 bis du Règlement du Sénat, les membres du Sénat « *s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat* ».

Audition (*devant le Comité de déontologie parlementaire*) : Tout sénateur dont la situation a fait l'objet d'une saisine du Comité de déontologie* en est informé par celui-ci. Il a la possibilité d'être entendu devant le Comité ou de formuler des observations écrites. Son audition, à sa demande, est de droit.

Auditions (*du rapporteur*) : Chaque rapporteur* doit informer ses collègues de tous les avis recueillis dans le cadre de son rapport et rendre publique la liste complète des personnes ayant été entendues en audition collective par la commission ou la mission. Cette liste doit également faire apparaître les personnes entendues à titre individuel par le rapporteur, ainsi que, le cas échéant, les contacts informels que le rapporteur estime utile de faire figurer sur cette liste (*recommandation du guide de bonnes pratiques annexé au chapitre XX ter de l'Instruction Générale du Bureau*).

Avis (*du Comité de déontologie parlementaire*) : Le Comité de déontologie parlementaire* formule un avis confidentiel, éventuellement assorti de recommandations, auprès du Bureau. Si le Bureau, après avoir le cas échéant entendu le membre du Sénat concerné, conclut à une situation de conflit d'intérêts*, il demande à l'intéressé de faire cesser sans délai cette situation ou de prendre les mesures recommandées par le Comité. Le Bureau peut décider de rendre cet avis public.

Bureau du Sénat : Le Bureau du Sénat est compétent pour apprécier la compatibilité avec l'exercice du mandat parlementaire des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, que le sénateur envisage de conserver.

En cas de doute sur la compatibilité de l'une de ces fonctions, le Bureau saisit le Conseil constitutionnel, qui statue souverainement. Le sénateur qui se trouve en situation d'incompatibilité doit démissionner dans les trente jours de la fonction incompatible avec son mandat parlementaire.

Cadeaux, dons et avantages en nature : Les membres du Sénat déclarent les cadeaux, dons et avantages en nature - à l'exception des cadeaux d'usage - qu'ils pourraient être amenés à recevoir, dès lors que la valeur de ces cadeaux, dons ou avantages excède un montant de 150 €. Ces cadeaux, dons ou avantages en nature sont déclarés, dans les trente jours, à la direction du secrétariat du Bureau, du protocole et des relations internationales, en vue de leur examen par la délégation en charge des conditions d'exercice du mandat de sénateur.

Censure simple (*cf aussi sanctions disciplinaires**) : 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. Elle est prononcée par le Sénat, par assis et levé, et sans débat, sur la proposition du Président (*article 96 et 97 du Règlement*).

Lorsque toutefois la censure simple concerne un manquement aux règles de prévention des conflits d'intérêts*, le non-respect des principes déontologiques* ou le non-respect de la confidentialité* des débats au Bureau ou au Comité de déontologie*, la sanction est prononcée par le seul Bureau (*3 de l'article 99 ter du Règlement*).

Censure avec exclusion temporaire (*cf aussi sanctions disciplinaires**): 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. Elle est prononcée par le Sénat, par assis et levé, et sans débat, sur la proposition du Président (*article 96 et 97 du Règlement*).

Lorsque toutefois la censure avec exclusion temporaire concerne un manquement aux règles de prévention des conflits d'intérêts*, le non-respect des principes déontologiques* ou le non-respect de la confidentialité* des débats au Bureau ou au Comité de déontologie*, la sanction peut emporter la privation pendant six mois au plus des deux tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction. Elle est prononcée par le seul Bureau (*2 et 3 de l'article 99 ter du Règlement*).

Code de conduite (*applicable aux groupes d'intérêts*): Le code de conduite prescrit aux représentants des groupes d'intérêts des règles de transparence et de déontologie, comme par exemple la mention de leurs clients, l'honnêteté des renseignements qu'ils fournissent aux sénateurs ou encore l'interdiction de démarches commerciales au Sénat. Les invitations adressées par les groupes d'intérêts aux sénatrices et aux sénateurs sont publiées sur le site internet du Sénat. Les groupes d'intérêts ne peuvent organiser dans les salles du Sénat des manifestations à but commercial ou au cours desquelles la prise de parole des intervenants serait liée à une participation financière.

Les infractions au code de conduite sont passibles de sanctions graduées, susceptibles de conduire à la radiation du registre et à l'interdiction de l'accès au Sénat.

Comité de déontologie parlementaire du Sénat : Le Comité de déontologie parlementaire du Sénat est composé de neuf membres désignés à la représentation proportionnelle des groupes politiques constitués au Sénat, ce nombre étant augmenté éventuellement pour que tous les groupes politiques y soient représentés. Il est placé auprès du Président et du Bureau du Sénat.

Il 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. Ses membres ne perçoivent aucune indemnité et ne bénéficient d'aucun avantage d'aucune sorte.

Le Comité de déontologie parlementaire du Sénat est compétent sur toute question d'éthique concernant les conditions d'exercice du mandat des Sénateurs et le fonctionnement du Sénat.

Le Comité de déontologie parlementaire du Sénat se voit communiquer les déclarations d'intérêts et d'activités* dont le Président du Sénat ou le Bureau estime qu'elles pourraient receler une situation potentielle de conflit d'intérêts*.

Le Comité peut être saisi par le Bureau ou le Président du Sénat, soit pour examiner une déclaration d'intérêts et d'activités, de cadeaux*, ou d'invitation à un déplacement financé par un organisme extérieur* susceptible de faire naître un conflit d'intérêts, soit pour examiner toute situation potentielle de conflit d'intérêts dont le Bureau ou le Président aurait eu connaissance par une autre source d'information.

Le Président ou le Vice-Président du Comité peut également être saisi par tout membre du Sénat d'une demande de conseil* sur toute situation dont ce sénateur estime qu'elle pourrait le placer en position de conflit d'intérêts ou sur toute question éthique concernant les

conditions d'exercice de son mandat parlementaire, ce qui peut concerner entre autres l'utilisation de l'IRFM.

Confidentialité (*des débats au Bureau et au Comité de déontologie parlementaire*) : Tout membre du Bureau ou du Comité de déontologie parlementaire qui ne respecte pas la confidentialité des débats au sein du Bureau ou du Comité de déontologie est passible des sanctions de censure simple* et de censure avec exclusion temporaire*, dans les conditions prévues à l'article 99 *ter* du Règlement.

Conflits d'intérêts : Aux termes du II du chapitre XX *bis* de l'Instruction Générale du Bureau, « *constitue un conflit d'intérêts toute situation dans laquelle les intérêts privés d'un membre du Sénat pourraient interférer avec l'accomplissement des missions liées à son mandat et le conduire à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général.* ».

Conseil (*demande de*) : Le Président de la délégation en charge du statut et des conditions d'exercice du mandat de sénateur* 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.

De la même façon, le Président ou le Vice-Président du Comité peut être saisi par tout membre du Sénat d'une demande de conseil sur toute situation dont ce sénateur estime qu'elle pourrait le placer en position de conflit d'intérêts ou sur toute question éthique concernant les conditions d'exercice de son mandat parlementaire.

Consultation (*des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires*) : Les déclarations de situation patrimoniale* des parlementaires sont tenues à la disposition des électeurs inscrits sur les listes électorales, aux seules fins de consultation, à la préfecture du département d'élection du parlementaire.

Déclaration de situation patrimoniale : La déclaration de situation patrimoniale vise à permettre de détecter un éventuel enrichissement sans cause du sénateur. Cette déclaration est établie dans les deux mois qui suivent le début du mandat.

Par ailleurs, le sénateur doit établir une telle déclaration en fin de mandat. Cette déclaration doit être faite sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration du mandat, ou bien, en cas de cessation anticipée pour une autre cause que le décès, dans les deux mois qui suivent la cessation des fonctions. La déclaration de fin de mandat décrit, outre la situation patrimoniale du sénateur, la récapitulation des revenus qu'il a perçus ainsi que les événements majeurs ayant affecté la composition de son patrimoine depuis le début de son mandat en cours.

Un sénateur ayant établi depuis moins de six mois une déclaration de situation patrimoniale, que ce soit en cette qualité ou au titre d'une fonction ministérielle ou d'un mandat local, est dispensé d'avoir à établir une nouvelle déclaration.

Déclaration d'intérêts et d'activités : Les sénateurs doivent établir une déclaration de leurs intérêts et de leurs activités.

Cette déclaration comporte deux volets : la déclaration « d'activités » concerne toutes les activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, que le sénateur souhaite conserver parallèlement à son mandat. La liste de ces fonctions est soumise au Bureau du Sénat* qui en contrôle la conformité aux dispositions du code électoral en matière d'incompatibilités.

La déclaration d'« intérêts » procède quant à elle d'une logique de transparence et de déontologie. Elle vise à inciter le sénateur à se prémunir contre les conflits d'intérêts qu'il pourrait rencontrer dans l'exercice de son mandat.

À cette fin, le sénateur est tenu de déclarer l'ensemble des anciennes activités qu'il a pu exercer, ainsi que des intérêts économiques, directs ou indirects, qu'il détient à la date de l'élection, à savoir : les activités et fonctions qu'il exerçait au cours des cinq années précédant la date de l'élection ; les activités de consultant exercées au cours de ces cinq années ; les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'élection ; les activités exercées à la date de l'élection par son conjoint, son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ; le nom de ses collaborateurs parlementaires ainsi que les activités déclarées par eux. Le sénateur doit aussi déclarer les autres fonctions et mandats électifs qu'il exerce parallèlement à son mandat parlementaire.

Les rémunérations et gratifications perçues doivent être précisées pour toutes les fonctions exercées par le sénateur. Le montant des participations financières doit également être mentionné, ainsi que les dividendes perçus.

Aux termes des dispositions de la loi organique du 11 octobre 2013, le Bureau du Sénat, concomitamment à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, recueille cette déclaration.

Les déclarations d'intérêts et d'activités des parlementaires sont rendues publiques* par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Déclaration orale d'intérêts : Dans un objectif de transparence, les membres du Sénat peuvent, lors d'un débat en commission, faire une déclaration orale des intérêts qu'ils détiennent ayant un lien avec l'objet du débat. Cette déclaration orale est mentionnée au compte rendu de la réunion (*recommandation du guide de bonnes pratiques annexé au chapitre XX ter de l'Instruction Générale du Bureau*).

Délégation du Bureau en charge du statut et 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.

Démission d'office : En cas de manquement par un sénateur à l'une des obligations déclaratives, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique transmet le dossier au Parquet (*article L.O. 135-5 du code électoral*) et saisit le Bureau du Sénat (*article L.O. 135-6 du code électoral*).

Le défaut de déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts et d'activités entraîne le constat de 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*).

Dignité : Aux termes de ce principe déontologique figurant au chapitre XX *bis* de l’Instruction Générale du Bureau, les membres du Sénat doivent assurer l’honorabilité et la respectabilité de leur fonction.

Dons ou avantages en nature : (*cf Cadeaux, dons ou avantages en nature*)

Fonction publique non électorale : L’exercice d’une fonction publique non électorale étant – à l’exception notamment de la fonction de professeur d’université - incompatible avec l’exercice du mandat parlementaire (*article L.O. 142 du code électoral*), le sénateur est placé d’office, pendant la durée de son mandat, en position de disponibilité ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d’acquiescer de droits à l’avancement et de droits à pension (*article L.O. 151-1 du code électoral*).

Groupes d’intérêts : Le Sénat a mis en place un corps de règles visant à encadrer l’activité des groupes d’intérêts en son sein, au regard d’une triple exigence de transparence, de déontologie et d’équité. Le droit d’accès de ces groupes d’intérêts aux locaux du Sénat est subordonné à leur inscription sur un registre de groupes d’intérêts et à leur adhésion à un code de conduite défini par le Bureau.

Leur droit d’accès, d’une durée d’un an renouvelable, est limité – sauf invitation par les sénateurs – à la salle des Conférences, aux réunions de commissions publiques et à la tribune publique en séance publique.

Guide de bonnes pratiques : Le guide de bonnes pratiques comporte des règles déontologiques visant à permettre aux membres du Sénat d’appréhender et de prévenir les situations de conflit d’intérêts qu’ils pourraient rencontrer dans l’exercice de leur mandat. Il appartient aux membres du Sénat d’apprécier ces règles au regard de la situation de fait qui se présente à eux et, en cas de doute sur la conduite à adopter, de demander conseil au Président du Comité de déontologie parlementaire du Sénat.

Ce guide de bonnes pratiques a vocation à être enrichi et complété à l’avenir en fonction des situations concrètes sur lesquelles le Bureau, le cas échéant après avis du Comité de déontologie, pourrait être amené à se prononcer. Les recommandations figurant dans ce guide portent sur la déclaration orale d’intérêts*, l’exercice de la fonction de rapporteur* ou encore la publication des auditions et contacts du rapporteur*.

Guide d’utilisation de l’indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)* : Ce guide d’utilisation, adopté le 25 juin 2015 par le Bureau du Sénat et annexé à son Instruction générale, définit les catégories de dépenses imputables sur l’IRFM* et les bonnes pratiques qui doivent être respectées. L’arrêté de Questure n° 2015-739 du 21 juillet 2015 précise les incidences des dispositions relatives à l’IRFM sur la gestion quotidienne et les relations avec les services du Sénat.

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique : Autorité administrative indépendante créée par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, est chargée de recueillir les déclarations de situation patrimoniale* et d’intérêts et d’activités* des parlementaires et d’un certain nombre de responsables publics.

La Haute Autorité dispose à leur égard de moyens de contrôle accrus, grâce à l’intervention de l’administration fiscale dans l’examen des déclarations, ainsi que d’un pouvoir de sanction effectif, le dispositif répressif en cas de fausse déclaration ayant été renforcé. Dans un objectif de transparence, une procédure de publicité des déclarations a été mise en place.

Incompatibilités parlementaires : Les membres du Sénat qui souhaitent conserver leurs activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, doivent le déclarer dans leur déclaration d'intérêts et d'activités. Cette obligation déclarative concerne toutes les fonctions qu'ils peuvent exercer, y compris au titre d'un mandat local, dans des organismes de toutes natures, privés, publics ou semi-publics. Sont par exemple concernées les fonctions dans des sociétés commerciales, professionnelles, dans des établissements publics locaux, des syndicats mixtes, des sociétés d'économie mixte, des sociétés publiques locales, des centres de gestion de la fonction publique, des maisons de retraite, des établissements publics de l'État, des organismes de l'habitat, des associations, des fondations, des organismes consultatifs...

Le régime des incompatibilités, défini notamment aux articles L.O. 142 et suivants du code électoral, a été renforcé par la loi organique du 11 octobre 2013 principalement en ce qui concerne les fonctions exercées dans des établissements publics de l'État ainsi que dans certaines maisons-mères ou « holdings ». Ce dispositif renforcé est applicable « à compter du prochain renouvellement de la série à laquelle appartient le sénateur » – soit à compter du 1^{er} octobre 2014 pour les sénateurs de la série 2, et à compter du 1^{er} octobre 2017 pour les sénateurs de la série 1.

Indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) : L'IRFM, en application de l'article 81-1° du code général des impôts, est toujours réputée utilisée conformément à son objet. Outre cependant les règles qui en limitent l'usage – telles l'interdiction de financer par l'IRFM des dépenses ouvrant droit à un avantage fiscal, ou celle d'utiliser l'IRFM pour financer une campagne électorale (article LO.52-8-1 du code électoral) –, le Bureau du Sénat, le 15 avril 2015, a défini comme suit un certain nombre de règles d'utilisation de l'IRFM :

I - L'indemnité représentative de frais de mandat est versée sur un compte bancaire personnel, distinct de celui sur lequel est versée l'indemnité parlementaire et strictement dédié à sa gestion.

II - Le montant non utilisé de l'indemnité représentative de frais de mandat par le sénateur est reversé au Sénat à la fin de son mandat.

III - Aucune dépense afférente à l'acquisition d'un bien immobilier ne peut être imputée sur l'indemnité représentative de frais de mandat.

IV - Le Président du Sénat, à la demande des Questeurs ou à son initiative, peut saisir le Comité de déontologie d'une demande d'éclaircissement relative à l'utilisation, par un sénateur, de son indemnité représentative de frais de mandat. Il décide, le cas échéant, de saisir le Bureau du Sénat.

V - Un guide d'utilisation*, annexé à la présente instruction, définit les catégories de dépenses imputables sur l'indemnité représentative de frais de mandat et les bonnes pratiques qui doivent être respectées. (*chapitre XX sexies de l'Instruction générale du Bureau*).

Ces règles, dont certaines modalités sont précisées par l'arrêté de Questure n° 2015-739 du 21 juillet 2015, sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2015, à l'exception du III, applicable à compter du 1^{er} janvier 2016.

Indépendance : Selon ce principe déontologique figurant au chapitre XX *bis* de l'Instruction Générale du Bureau, les membres du Sénat sont libres, dans l'exercice de leur mandat, de tout lien de dépendance, financier, matériel ou moral, à l'égard des intérêts particuliers de toutes natures. Ils sont également libres, dans les mêmes conditions, de tout lien de dépendance à l'égard de puissances étrangères.

Injonction : La Haute Autorité peut adresser une injonction à un parlementaire 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 (*article L.O. 135-4 du code électoral*).

Intégrité : Selon ce principe déontologique figurant au chapitre XX *bis* de l'Instruction Générale du Bureau, les membres du Sénat s'interdisent 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.

Intérêt général : Selon ce principe déontologique figurant au chapitre XX *bis* de l'Instruction Générale du Bureau, les membres du Sénat, représentants de la Nation, exercent leur mandat dans l'intérêt général qui doit en toutes circonstances prévaloir sur tout intérêt particulier.

Invitation par des organismes extérieurs au Sénat : Les membres du Sénat déclarent les invitations à des déplacements financées par des organismes extérieurs au Sénat - à l'exception des invitations à des manifestations culturelles ou sportives en métropole - qu'ils pourraient être amenés à recevoir, dès lors que la valeur de ces invitations excède un montant de 150 €.

Ne sont pas soumis à cette obligation déclarative les déplacements effectués à l'invitation des autorités étatiques françaises ou dans le cadre d'un mandat local.

Ces invitations sont déclarées à la direction du secrétariat du Bureau, du protocole et des relations internationales, en vue de leur examen par la délégation du Bureau compétente. Elles sont déclarées au moins trente jours à l'avance ou, à défaut, dès leur réception. Elles sont rendues publiques sur le site internet du Sénat.

Laïcité : Selon ce principe déontologique figurant au chapitre XX *bis* de l'Instruction Générale du Bureau, les membres du Sénat s'obligent à observer une stricte neutralité religieuse dans l'enceinte du Sénat.

Principes déontologiques : Les principes déontologiques directement applicables aux membres du Sénat sont : intérêt général*, indépendance*, intégrité*, laïcité*, assiduité*, dignité*, probité*.

Probité : Selon ce principe déontologique figurant au chapitre XX *bis* de l'Instruction Générale du Bureau, les membres du Sénat s'abstiennent de se placer dans une situation de conflit d'intérêts.

Publicité (*des déclarations d'intérêts et d'activités*) : Les déclarations d'intérêts et d'activités* des sénateurs comme des députés sont rendues publiques sur le site de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, ainsi que, pour ce qui concerne les sénateurs, sur le site du Sénat, qui a établi un renvoi automatique vers le site de la Haute Autorité. Un certain nombre de données à caractère personnel ou concernant des tiers (adresse des biens, numéros de compte, nom et coordonnées du conjoint, etc.) ne sont pas rendues publiques par la Haute Autorité (*article L.O. 135-2 du code électoral*).

Rapporteur : Un membre du Sénat susceptible d'être investi de la fonction de rapporteur d'un texte législatif ou d'une commission d'enquête, d'une mission d'information ou de

contrôle, apprécie si les intérêts privés qu'il détient lui paraissent de nature à le placer dans une situation de conflit d'intérêts. Il lui est recommandé de renoncer à cette fonction s'il considère que son acceptation présente un tel risque au regard de la déontologie (*recommandation du guide de bonnes pratiques annexé au chapitre XX ter de l'Instruction Générale du Bureau*). Voir également Auditions (*du rapporteur*)*

Rattachement des parlementaires au titre du financement de la vie politique : Les membres du Sénat concourent, par leurs déclarations annuelles de rattachement politique établies chaque année au mois de novembre, à la répartition de la dotation de l'État aux groupements et partis politiques éligibles au financement de la vie publique.

Un sénateur élu dans une circonscription de métropole ne peut pas se rattacher à un parti ou à un groupement politique qui n'a présenté des candidats, lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, que dans une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des articles 73 ou 74 ou en Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire dans une circonscription d'outre-mer.

Le Bureau du Sénat communique au Premier ministre au plus tard le 31 décembre la répartition des choix opérés par les sénateurs. La liste des rattachements est publiée au *Journal officiel* et fait l'objet, en application d'une décision du Bureau, d'une publication sur le site internet du Sénat.

Registre des groupes d'intérêts : Il est consultable en ligne sur le site internet du Sénat, comporte notamment l'identité de leurs représentants ainsi que celle de leurs clients et intérêts représentés.

Sanctions disciplinaires : Les articles 99 bis à 99 quater du Règlement du Sénat prévoient, aux termes d'une résolution adoptée le 13 mai 2015 par le Sénat, un mécanisme de sanctions disciplinaires renforcées pour les manquements aux obligations déontologiques des membres du Sénat.

En application de ces dispositions, les sanctions de censure simple* et de censure avec exclusion temporaire* peuvent être prononcées contre tout Sénateur :

- qui n'a pas respecté une décision du Bureau lui demandant soit de faire cesser sans délai une situation de conflit d'intérêts* soit de prendre les mesures recommandées par le comité de déontologie parlementaire* ;
- qui a sciemment omis de déclarer au Bureau un don ou avantage en nature*, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, reçu d'un groupe d'intérêt* ou d'un organisme ou État étranger, à l'exception des cadeaux d'usage ;
- qui a sciemment omis de déclarer au Bureau une invitation*, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, qu'il a acceptée de la part d'un groupe d'intérêt ou d'un organisme ou État étranger ;
- qui a sciemment omis de déclarer au Bureau sa participation, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, à une manifestation organisée par un groupe d'intérêt ou un organisme ou État étranger ;
- qui a manqué gravement aux principes déontologiques* définis par le Bureau.

Pour tous ces manquements, la censure avec exclusion temporaire peut emporter la privation pendant six mois au plus des deux tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction.

Par dérogation à la compétence du Sénat en séance plénière, ces peines disciplinaires sont prononcées et motivées par le seul 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.

Tout membre du Bureau ou du Comité qui ne respecte pas la confidentialité* des débats au sein du Bureau ou du Comité est passible de ces sanctions.

Sanctions pénales : La divulgation de la déclaration de situation patrimoniale* d'un élu par un tiers est punie de 45 000 € d'amende.

Le fait pour un parlementaire d'établir une déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts incomplète ou mensongère est puni de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende, ainsi que, le cas échéant, d'une peine complémentaire de privation des droits civiques (*article L.O. 135-1 du code électoral*).

ANNEXE IV : Dispositions du Règlement du Sénat (art. 99 bis à 99 quater)**Règlement du Sénat (extrait)**

(...)

Art. 99 bis

Le comité de déontologie parlementaire assiste le Président et le Bureau du Sénat dans la prévention et le traitement des conflits d'intérêts des sénateurs ainsi que sur toute question d'éthique concernant les conditions d'exercice du mandat des sénateurs et le fonctionnement du Sénat.

Art. 99 ter

1. - Les sanctions figurant aux articles 94 et 95 peuvent être prononcées contre tout sénateur :

1° Qui n'a pas respecté une décision du Bureau lui demandant soit de faire cesser sans délai une situation de conflit d'intérêts soit de prendre les mesures recommandées par le comité de déontologie parlementaire ;

2° Qui a sciemment omis de déclarer au Bureau un don ou avantage en nature, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, reçu d'un groupe d'intérêt ou d'un organisme ou État étranger, à l'exception des cadeaux d'usage ;

3° Qui a sciemment omis de déclarer au Bureau une invitation, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, qu'il a acceptée de la part d'un groupe d'intérêt ou d'un organisme ou État étranger ;

4° Qui a sciemment omis de déclarer au Bureau sa participation, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, à une manifestation organisée par un groupe d'intérêt ou un organisme ou État étranger ;

5° Qui a manqué gravement aux principes déontologiques définis par le Bureau.

2. - Par dérogation à l'article 97, la censure avec exclusion temporaire peut emporter la privation pendant six mois au plus des deux tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction.

3. - Par dérogation à l'article 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.

Art. 99 quater

Tout membre du Bureau ou du comité de déontologie parlementaire qui ne respecte pas la confidentialité des débats au sein du Bureau ou du comité de déontologie est passible des sanctions figurant aux articles 94 et 95, dans les conditions prévues à l'article 99 ter.

**ANNEXE V : Arrêté du Bureau n° 2015-96 du 15 avril 2015
relatif aux règles d'utilisation de l'IRFM (chapitre XX sexies de l'IGB)**

ARRÊTÉ N° 2015-96

LE BUREAU DU SÉNAT,

- Vu les conclusions du groupe de travail sur la gouvernance du Sénat,
- Vu la délibération du Bureau en date des 11 mars et 15 avril 2015,
- Vu l'Instruction générale du Bureau,
- Sur la proposition du Président du Sénat,

ARRÊTE :

Article unique.-

A - Après le chapitre XX quinquies de l'Instruction générale du Bureau, il est inséré un chapitre XX sexies ainsi rédigé :

- XX sexies – Indemnité représentative de frais de mandat

I – L'indemnité représentative de frais de mandat est versée sur un compte bancaire personnel, distinct de celui sur lequel est versée l'indemnité parlementaire et strictement dédié à sa gestion.

II – Le montant non utilisé de l'indemnité représentative de frais de mandat par le Sénateur est reversé au Sénat à la fin de son mandat.

III – Aucune dépense afférente à l'acquisition d'un bien immobilier ne peut être imputée sur l'indemnité représentative de frais de mandat.

IV – Le Président du Sénat, à la demande des Questeurs ou à son initiative, peut saisir le Comité de déontologie d'une demande d'éclaircissement relative à l'utilisation, par un Sénateur, de son indemnité représentative de frais de mandat. Il décide, le cas échéant, de saisir le Bureau du Sénat.

V – Un guide d'utilisation, annexé à la présente instruction, définit les catégories de dépenses imputables sur l'indemnité représentative de frais de mandat et les bonnes pratiques qui doivent être respectées.

B - Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2015, à l'exception du III, applicable au 1^{er} janvier 2016.

**Fait à Paris, au Palais du Luxembourg,
Le 15 avril 2015**