



Rapport d'activité du Comité de déontologie parlementaire du Sénat pour l'année parlementaire 2019-2020

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

« 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. »

En application de cette disposition, le présent rapport d'activité couvre la période du 1^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020. La publicité de ce rapport est assurée par sa mise en ligne sur le site internet du Sénat.

Février 2021

SOMMAIRE

I. - La composition du Comité de déontologie parlementaire	6
II. - L'activité du Comité de déontologie parlementaire	7
<i>A. Les conseils et avis en matière déontologique.....</i>	<i>7</i>
1. <i>Le parrainage ou l'organisation d'évènements au Sénat</i>	<i>8</i>
2. <i>L'adhésion et les responsabilités au sein d'associations.....</i>	<i>8</i>
3. <i>Les relations avec des experts ou des organes de presse</i>	<i>9</i>
4. <i>La participation à une commission d'enquête.....</i>	<i>10</i>
<i>B. Le contrôle de l'activité des représentants d'intérêts au Sénat.....</i>	<i>11</i>
<i>C. La réception des attestations relatives à la situation fiscale des sénateurs.....</i>	<i>17</i>
<i>D. Le contrôle des « emplois familiaux » de collaborateurs parlementaires</i>	<i>18</i>
<i>E. Le contrôle des frais de mandat.....</i>	<i>19</i>
1. <i>Les opérations préparatoires au contrôle</i>	<i>20</i>
a. <i>La révision du référentiel de contrôle par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes</i>	<i>21</i>
b. <i>La sélection des sénateurs soumis à contrôle par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes.....</i>	<i>23</i>
c. <i>L'information des sénateurs par le Comité de déontologie</i>	<i>25</i>
2. <i>Les opérations de contrôle</i>	<i>25</i>
a. <i>L'examen des justificatifs.....</i>	<i>26</i>
b. <i>Les vérifications complémentaires à l'examen des justificatifs</i>	<i>26</i>
c. <i>Les échanges entre les experts-comptables et les sénateurs</i>	<i>27</i>
3. <i>L'achèvement du contrôle</i>	<i>28</i>

INTRODUCTION

Le Comité de déontologie parlementaire du Sénat a franchi sa première décennie d'existence, ce qui le place au rang des plus anciens organes déontologiques au sein des institutions publiques. En dix ans, les missions du Comité de déontologie se sont cependant considérablement étendues sous l'effet des législations successives. Si la fonction qui avait présidé à sa création – apporter aux sénateurs un conseil en matière déontologique – demeure le cœur de son activité, des missions de contrôle accompagnées de prérogatives renforcées lui ont été conférés ces dernières années. L'année parlementaire 2019-2020 clôt ainsi un triennat marqué par la montée en puissance du Comité.

La nouvelle législation sur l'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts, issue de la loi du 9 décembre 2016 dite « Sapin II », a étendu le domaine de compétence du Comité de déontologie, comme du Déontologue de l'Assemblée nationale. L'organe chargé de la déontologie parlementaire de chaque assemblée doit désormais s'assurer du respect par les représentants d'intérêts du code de conduite applicable à ces derniers. Pour la première fois, le Comité est devenu compétent à l'égard de tiers qui n'étaient pas parlementaires et pouvait alors être saisi par les sénateurs mais également, de manière inédite, par des collaborateurs parlementaires ou de groupe ainsi que par le personnel du Sénat.

En juillet 2017, au moment où cette législation entrait en vigueur au sein des enceintes parlementaires, ces mêmes assemblées discutaient de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017 relatives à la confiance de la vie politique qui devaient encore accroître le domaine d'intervention du Comité de déontologie.

Pour mémoire, le Comité a été chargé, à la suite de cette réforme, de :

- recevoir les attestations relatives à la situation fiscale d'un sénateur lors de son entrée en fonction ;
- se prononcer sur un éventuel manquement aux principes déontologiques s'imposant aux sénateurs en matière d'emploi de collaborateurs parlementaires ayant un lien familial avec un parlementaire ;
- contrôler que les dépenses des sénateurs prises en charge par leur assemblée correspondent à des frais de mandat.

Un triennat aura ainsi été nécessaire pour assurer la mise en œuvre de ces réformes par les assemblées, non seulement sur le plan normatif par l'édiction de mesures réglementaires d'application mais également du point de vue opérationnel par l'instauration des dispositifs techniques nécessaires.

Sur le modèle des deux années précédentes, cet accroissement des sollicitations du Comité s'est traduit par un rythme soutenu et un nombre record de ses réunions, et ce en dépit d'un contexte inédit liée à la situation sanitaire. Le Comité s'est ainsi réuni, au cours de l'année parlementaire 2019-2020, à sept reprises. Afin d'assurer la continuité de ses missions, le Comité a même procédé, le 25 mars 2020, à une réunion à distance, sous la forme d'échanges écrits par la voie électronique qui constitue une modalité de réunion en vigueur au sein d'autres organes collégiaux des administrations de l'État.

I. - La composition du Comité de déontologie parlementaire

Si la loi a consacré l'existence de « *l'organe chargé de la déontologie parlementaire* », il a laissé le soin à chaque assemblée parlementaire de définir la composition et les modalités de désignation de cet organe.

Les règles de composition sont prévues, depuis le 1^{er} octobre 2018, à l'article 91 *sexies* du Règlement du Sénat. Depuis novembre 2017, le Comité comprend un sénateur par groupe politique, quelle que soit l'importance numérique du groupe politique. Ses membres sont nommés par le Président du Sénat au regard des propositions qui lui sont adressées par les présidents des groupes politiques. Le Président du Sénat désigne également le président du Comité en sus des autres sénateurs.

Le président du Comité doit appartenir au groupe « majoritaire », c'est-à-dire au groupe ayant l'effectif le plus important en dehors de ceux qui se sont déclarés comme groupe d'opposition ou groupe minoritaire, qui demeure le groupe Les Républicains au cours de l'année parlementaire 2019-2020. Le vice-président est le membre du Comité appartenant au groupe d'opposition le plus important numériquement, ce qui correspond au groupe socialiste et républicain.

Au cours de cette année parlementaire, la composition du Comité de déontologie est demeurée inchangée par rapport à la fin de l'année parlementaire précédente qui avait été marquée par l'accession à la présidence du Comité de M. Arnaud Bazin en remplacement de M. François Pillet qui avait cessé d'exercer son mandat de sénateur pour rejoindre le Conseil constitutionnel.

La composition du Comité de déontologie s'est établie jusqu'à la fin du triennat de la manière suivante :

- M. Arnaud BAZIN (Les Républicains), Président ;
- M. Thierry CARCENAC (Socialiste et républicain), Vice-président ;
- Mme Éliane ASSASSI (Communiste, républicain, citoyen et écologiste) ;
- M. Jérôme BIGNON (Les indépendants – République et Territoires) ;
- M. Olivier CIGOLLOTTI (Union centriste) ;
- Mme Catherine DI FOLCO (Les Républicains) ;
- Mme Françoise LABORDE (Rassemblement Démocratique et Social Européen) ;
- M. Alain RICHARD (La République En Marche).

Le Comité étant renouvelé intégralement après chaque renouvellement partiel du Sénat en application de l'article 91 *sexies* du Règlement, les fonctions de ses membres ont cessé le 30 septembre 2020, dans l'attente de leur désignation ou reconduction par le Président du Sénat en octobre suivant.

* * * * *

II. - L'activité du Comité de déontologie parlementaire

La diversité des missions du Comité de déontologie s'est accentuée au cours de l'année parlementaire 2019-2020, avec la mise en œuvre inédite de ses pouvoirs en matière de contrôle de l'activité des représentants d'intérêts.

Pour autant, l'essentiel de l'activité du Comité repose encore sur l'application des principes déontologiques, à travers les conseils rendus et la mise en œuvre de la réglementation relative aux frais de mandat, sous l'angle du conseil mais aussi du contrôle.

A. Les conseils et avis en matière déontologique

En application de l'article 91 *septies* du Règlement, le Comité peut être saisi d'une demande d'avis ou de conseil dans les domaines relevant de sa compétence, c'est-à-dire « *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* ».

Un avis est rendu par le Comité lorsque la demande émane du Président du Sénat ou du Bureau du Sénat et porte sur une question générale ou sur la situation personnelle d'un sénateur.

Comme au cours de l'année parlementaire précédente, le Bureau du Sénat n'a pas sollicité d'avis du Comité de déontologie. En revanche, le Président du Sénat a saisi le Comité de **cinq demandes d'avis**. L'une des saisines portait sur le comportement d'un représentant d'intérêts (*cf. infra*) tandis que les quatre autres avaient trait au régime des frais de mandat.

Par ailleurs, le Comité est appelé à rendre un conseil lorsque la demande émane d'un sénateur au sujet de sa propre situation personnelle. En ce cas, le président et le vice-président du Comité sont habilités à répondre à la demande de conseil par délégation du Comité, conformément au chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau. Selon l'usage désormais établi, cette faculté a permis, au cours de l'année parlementaire 2019-2020, de répondre à la quasi-totalité des demandes de conseil, avec la réactivité qu'autorise cette procédure pour répondre aux sollicitations des sénateurs.

Au cours de cette année parlementaire, le président du Comité a néanmoins préféré soumettre, en accord avec le vice-président, deux demandes de conseil à la formation collégiale. Il s'agissait, d'une part, d'une demande relative aux conditions dans lesquelles un sénateur pouvait prendre en charge au titre des frais de mandat la cotisation à une association à laquelle il souhaitait adhérer et, d'autre part, du sort des biens acquis au moyen de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM). Compte tenu de la portée de ces décisions et du relatif silence de la réglementation sur ces points, il a été jugé préférable de provoquer un échange au sein du Comité.

Au cours de cette année parlementaire, le président et le vice-président ont rendu **94 conseils** – ce qui correspond aux réponses écrites formellement transmises, à l'exception donc des informations diffusées sans prise de position particulière sur une situation personnelle.

Cette croissance continue du nombre de demandes de conseil confirme une tendance constatée depuis 2018 et qu'a rencontré également la Déontologue de l'Assemblée nationale. La **prépondérance des conseils relatifs aux frais de mandat**, représentant 88 conseils sur la période de référence a caractérisé la poursuite de la mise en œuvre du régime des frais de mandat en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018. Parmi ces conseils, **18 ont pris la forme d'un**

conseil anonymisé qui facilite ensuite leur diffusion lorsqu'il s'agit de réponses pouvant intéresser, de par leur portée, plusieurs sénateurs confrontés à des problématiques similaires.

Comme l'y invite le chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau, le rapport d'activité doit présenter la « *synthèse des principaux sujets traités et les principaux avis et conseils rendus au cours de l'année écoulée* ». Dans cet esprit, et sans viser l'exhaustivité, les développements suivants font état, selon un ordre thématique, des principaux conseils rendus.

1. Le parrainage ou l'organisation d'évènements au Sénat

Dans le cadre de l'exercice de leur mandat national, les sénateurs peuvent être sollicités pour organiser ou soutenir l'organisation d'évènements dans l'enceinte du Sénat. Au gré des demandes de conseil qui lui ont été adressés, le président du Comité a été conduit à formuler des recommandations en vue d'assurer le respect des principes déontologiques.

De manière générale et quelle que soit la forme et l'objet du soutien, le président du Comité rappelle constamment, dans ses réponses aux demandes de conseil des sénateurs, qu'il est impératif de ne pas laisser figurer leur nom ainsi que leur qualité de parlementaire sur des invitations, documents ou brochures qui pourraient apparaître comme des documents publicitaires, ce que proscrit l'article L.O. 150 du code électoral.

Selon le président du Comité, le principe de probité, prévu à l'article 91 *bis* du Règlement du Sénat, invite à s'abstenir d'entrer dans toute démarche publicitaire visant à promouvoir les intérêts d'une entreprise particulière dans un secteur.

À un sénateur qui avait permis la tenue d'un évènement caritatif au sein du Sénat en assurant la réservation de la salle, le président du Comité a ainsi déconseillé d'évoquer publiquement son « parrainage » pour la réservation de la salle ainsi que de mettre en valeur, par une prise de parole par exemple, une entreprise particulière ou l'organisateur de cet évènement au Sénat.

Dans un autre cas où la présentation d'un équipement médical était organisé par une sénatrice, le président du Comité a recommandé *a minima* de ne pas tenir cette réunion dans l'enceinte du Sénat et, si elle se tenait dans un autre lieu en présence ou sous le parrainage de la sénatrice, de dissocier le soutien apporté au développement de ce projet de l'appui apporté à l'entreprise qui le met en œuvre. En effet, dans le cas présent, la présentation comportait un contenu informatif, mais permettait également à la société conceptrice de l'équipement, qui intervient dans un champ concurrentiel, d'échanger et de prendre contact avec des élus locaux dont les collectivités pouvaient être conduites à recourir à ses prestations.

En revanche, le président du Comité a rappelé, à un sénateur qui l'avait saisi d'une demande de conseil, que le coût de la location d'une salle au Sénat en vue de l'organisation d'un colloque par une association pouvait être acquitté au titre des frais de mandat. Une telle dépense se rattache à l'exercice du mandat parlementaire si le colloque dont l'organisation est soutenue 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.

2. L'adhésion et les responsabilités au sein d'associations

Les sénateurs sont conduits à adhérer à diverses associations en leur qualité de parlementaire, ce qui a conduit à déterminer sous quelles conditions les cotisations résultant de ces adhésions pouvaient être acquittées au titre des frais de mandat.

Compte tenu du caractère de principe de cette question, le Comité de déontologie s'est prononcé, en formation collégiale, en rappelant que l'acquittement d'une cotisation à une association ne peut pas être présumé, par nature et en toutes circonstances, comme frais de mandat.

Toutefois, la prise en charge de cette dépense peut exceptionnellement être admise dès lors que les conditions suivantes sont respectées.

Si le sénateur a été sollicité en sa qualité de parlementaire et non comme un simple particulier, la cotisation peut se rattacher à la rubrique 2 de la catégorie 6 « Frais de représentation ».

En outre, le lien avec l'exercice du mandat parlementaire doit être établi :

- soit parce que l'association assure parmi ses membres une représentation spécifique des élus ;
- soit parce que l'association présente un caractère « parlementaire ».

Le caractère « parlementaire » d'une association se déduit notamment de l'objet social de cette association, du caractère restreint de ses membres (parlementaires ou anciens parlementaires) ou encore de sa domiciliation dans une enceinte parlementaire.

L'accès à la présidence d'une association dans le domaine de l'économie sociale et solidaire a pu susciter, au-delà de la question de la compatibilité de la fonction avec le mandat parlementaire, des interrogations d'une sénatrice sur la constitution d'un éventuel conflit d'intérêts.

Même pour l'exercice d'une fonction jugée compatible avec le mandat sénatorial par le Bureau du Sénat, l'article 91 *ter* du Règlement du Sénat prévoit que « *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* », ce qui permet de satisfaire les principes de probité et d'indépendance énoncés à l'article 91 *bis* du Règlement.

Dans le cas qui lui était soumis, le président du Comité n'a pas relevé de conflit d'intérêts *a priori*, mais a invité la sénatrice à s'abstenir, en toutes circonstances, d'user de sa qualité ou de sa situation de parlementaire pour favoriser cette association auprès d'éventuels clients. Par précaution, il lui a également recommandé de faire part de l'exercice de cette présidence lors de débats parlementaires qui porteraient spécifiquement sur le régime juridique des associations intervenant dans le domaine de l'économie sociale et solidaire.

3. Les relations avec des experts ou des organes de presse

a. Les relations avec les journalistes

Un sénateur a interrogé le président du Comité pour être éclairé sur les frais liés à un déplacement à l'étranger avec une équipe de journalistes.

En effet, parmi les principes déontologiques s'imposant aux sénateurs en application de l'article 91 *bis* du Règlement, figurent l'obligation d'exercer en toute indépendance leur mandat parlementaire ainsi que l'exigence d'intégrité sur le fondement de laquelle 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.

Le président du Comité a relevé que l'éventuelle organisation d'un déplacement par une société de programme qui envisage de diffuser un reportage dans le cadre duquel apparaîtrait un sénateur et le conduisant à accompagner une équipe de tournage ne constituait pas en soi un manquement déontologique ou un conflit d'intérêts, dès lors que ce sénateur ne prenait aucun engagement particulier à l'égard de la société l'invitant.

De même, l'édition d'un support de communication en vue de dresser un bilan du mandat sénatorial présente un lien avec l'exercice du mandat parlementaire, pourvu qu'il soit diffusé avant le terme de celui-ci. Cette dépense peut être acquittée au moyen de l'avance générale pour frais de mandat mais le journaliste qui conduit l'entretien servant à l'élaboration de ce document et rémunéré à cet effet doit produire un justificatif indiquant précisément la prestation effectuée et le tarif appliqué.

b. La mise à disposition de l'expertise d'un représentant d'intérêts

De même, un sénateur a sollicité un conseil quant à son projet d'être assisté, pour la rédaction d'une proposition de loi, d'une société de conseil en affaires publiques, cette dernière se proposant d'intervenir à titre gracieux.

Le président du Comité a rappelé que sur le principe, tout sénateur est libre de faire appel à l'expertise de son choix pour la conduite de ses travaux parlementaires, mais que cette intervention d'un professionnel extérieur doit s'effectuer dans le respect des principes déontologiques s'imposant aux sénateurs et énoncés à l'article 91 *bis* du Règlement, de façon à assurer le respect de la liberté du sénateur dans l'exercice de son mandat.

Or, ces principes déontologiques, notamment l'exigence de probité, excluent qu'un sénateur puisse dans l'exercice de son mandat parlementaire assurer la promotion de l'activité professionnelle d'un tiers. C'est pourquoi le président du Comité a recommandé de ne pas accepter la mention - figurant au sein d'un projet de convention - qui permettait au cabinet de conseil de faire état de cette collaboration dans ses supports de communication.

Enfin, le président du Comité a écarté la possibilité que, par la voie d'une convention conclue entre le sénateur et des représentants d'intérêts, cette collaboration ne puisse être assimilée à une entrée en communication visant à influencer sur la décision publique pour le compte d'un tiers.

En effet, cette qualification, inspirée de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 pour la transparence de la vie publique, conditionne l'application de règles encadrant les relations entre représentants d'intérêts et décideurs publics. Or, le cadre législatif et réglementaire qui en découle est d'ordre public et s'applique nonobstant toute stipulation contraire qui serait de nul effet pour soustraire un représentant d'intérêts à son application. Dans ce cas, un représentant d'intérêts demeure donc tenu, du fait de son activité, à des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et au respect du code de conduite édicté par le Bureau du Sénat dans ses relations avec le sénateur.

4. La participation à une commission d'enquête

La définition légale du conflit d'intérêts repose sur l'interférence d'un intérêt privé et d'un intérêt public, ce dernier devant guider l'exercice du mandat parlementaire. L'article 91 *ter* du Règlement impose aux sénateurs de prévenir les situations de conflit d'intérêts, ce qui a pour corollaire nécessaire d'empêcher un sénateur de se placer dans une telle situation.

Un sénateur a sollicité le conseil du président du Comité afin de savoir s'il pouvait, sur le plan déontologique, se porter candidat pour siéger au sein d'une commission d'enquête dont les travaux s'intéresseraient à une entreprise dont son épouse était une cadre, comme l'indiquait sa déclaration d'intérêts et d'activités rendue publique par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Même s'il n'existait *a priori* aucune certitude que l'épouse du sénateur serait tenue de déposer devant la commission d'enquête ou de répondre à des questions ou des demandes de communication de pièces que pourraient lui adresser le président ou le rapporteur de cette commission, les dirigeants de l'entreprise avaient vocation à l'être. Dès lors, le président du Comité a recommandé au sénateur, compte tenu de l'objet de la commission d'enquête, de ne pas se porter candidat pour siéger en son sein.

5. Les déplacements des sénateurs

a. Les moyens de déplacement des sénateurs

La réglementation applicable autorise l'acquisition d'un véhicule à moteur au titre des frais de mandat pour satisfaire les besoins de déplacement liés à l'exercice du mandat parlementaire. Au fil de leurs conseils, le président et le vice-président du Comité ont été conduits à préciser les limites et obligations découlant de cette possibilité.

Afin de satisfaire au caractère raisonnable de ce type de frais, il n'est possible d'engager des frais d'acquisition ou de location que d'un seul véhicule à moteur. Dès lors, l'achat d'un scooter n'est pas possible au moyen de l'avance générale pour frais de mandat dès lors que le sénateur a acquis ou loué un véhicule à moteur parallèlement. La seule exception admise à ce principe limitant la prise en charge à un seul véhicule est l'acquisition, comme la location, d'un vélo électrique pour les besoins liés à l'exercice du mandat.

Le président du Comité a également précisé, en lien avec les services de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, le traitement déclaratif de ce véhicule acquis au moyen des avances pour frais de mandat.

Le I de l'article L.O. 135-1 du code électoral, rendu applicable aux sénateurs par l'article L.O. 296 du même code, impose à ces derniers le dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat avant le renouvellement partiel de la série à laquelle ils appartiennent. Parmi les éléments qui doivent y figurer, une rubrique (6° du II) porte sur « *les véhicules terrestres à moteur* ». La déclaration de situation patrimoniale doit comprendre, de manière exhaustive, les biens propres (et, éventuellement, indivis ou détenus sous le régime de la communauté) du sénateur.

Appliqué à un véhicule à moteur, ce critère permet de distinguer deux situations :

- soit un véhicule a été acquis au moyen des avances pour frais de mandat (AFM) et doit donc être intégré au sein de la déclaration de situation patrimoniale car le sénateur en est juridiquement le propriétaire, quel que soit le mode de financement du véhicule (y compris au moyen d'un emprunt) ;
- soit le véhicule est seulement loué, y compris sous forme de crédit-bail avec une clause de rachat à la fin (leasing), et le sénateur n'a pas à le déclarer car il en est l'utilisateur sans en être le propriétaire.

Il a été également rappelé qu'à la fin du mandat parlementaire, un sénateur ayant acquis un véhicule au moyen des avances pour frais de mandat est invité à faire évaluer par un professionnel la valeur résiduelle de ce véhicule, à cette date, en prenant en compte les éléments de contexte (durée d'utilisation, kilométrage, usure, etc.).

Si le sénateur souhaite conserver ce véhicule pour son usage personnel, il doit alors « racheter » le véhicule à sa valeur pour se prémunir de tout risque d'enrichissement personnel. Concrètement, il verse cette somme sur le compte dédié aux avances pour frais de mandat et enregistre, en catégorie 4, sur l'application informatique *Julia* une pièce indiquant une recette avec l'estimation du véhicule comme justificatif.

Si le sénateur ne souhaite pas conserver ce véhicule, il fait procéder à sa cession et reverse le produit de la vente sur le compte dédié, en enregistrant l'opération sur l'application informatique *Julia*.

Cette précaution met ainsi en mesure le sénateur de pouvoir justifier de l'absence d'enrichissement anormal auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'il était interrogé sur le contenu de sa déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat.

b. Les frais de transport des sénateurs

Plusieurs demandes de conseil ont émané, au cours de l'année parlementaire 2019-2020, de sénateurs souhaitant des indications sur les modalités de prise en charge et les obligations déclaratives en cas de déplacement en France ou à l'étranger, dans le cadre de l'exercice du mandat parlementaire.

Les règles générales applicables aux frais de mandat valent aussi bien pour les prises en charge directes, comme la réservation de vols par le Sénat, que pour l'utilisation des avances pour frais de mandat, notamment afin d'acquitter les dépenses de restauration et d'hébergement.

À titre d'illustration, le président ou le vice-président du Comité ont admis cette possibilité, compte tenu du lien avec l'exercice du mandat parlementaire pour un déplacement :

- d'une sénatrice pour la tenue du congrès d'une association d'élus en France ;
- de sénateurs élus en métropole dans un département d'outre-mer, dès lors que sa finalité a un lien avec les réflexions et débats parlementaires en cours ou à venir ;
- de sénateurs appartenant à un même groupe d'études, à l'étranger, selon un programme en lien avec l'activité de celui-ci ;
- d'une sénatrice dans un pays étranger à l'invitation de l'ambassade de ce pays en vue d'une rencontre avec un membre du gouvernement dudit pays ;
- d'un sénateur pour l'inauguration d'un événement organisé à l'étranger et mettant en valeur des artisans de sa circonscription d'élection.

Cette prise en charge se limite aux frais engagés liés à des activités relevant d'un déplacement officiel et non à des périodes du séjour s'assimilant à un déplacement privé.

Le président et le vice-président du Comité ont inséré, au sein de ses conseils, plusieurs rappels et recommandations à l'adresse des sénateurs.

En premier lieu, ils soulignaient que si un organisme extérieur (entreprise, gouvernement étranger, etc.) avait pris en charge une partie des frais liés à ce déplacement pour un montant supérieur à 150 euros, il appartiendrait au sénateur d'en faire la déclaration auprès du Bureau du Sénat en application de l'article 91 *quinquies* du Règlement du Sénat et du chapitre XX *bis* de l'Instruction générale du Bureau.

En second lieu, afin d'éviter toute mise en cause ultérieure au regard des principes déontologiques applicables aux sénateurs, le président du Comité a pu recommander de promouvoir, sans discrimination, les atouts économiques d'un territoire et non d'appuyer les intérêts des éventuelles entreprises représentées ou invitantes.

Des questions plus spécifiques se sont posées en 2020 du fait de la situation sanitaire qui a conduit les autorités à adopter des restrictions à la circulation des personnes qui n'ont pas épargné les sénateurs, particulièrement ceux élus dans les collectivités ultramarines. Afin de rallier leur circonscription depuis Paris, des mesures de quarantaine ou des obligations de présenter le résultat d'un test médical ont été imposées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire en vigueur sur le territoire national.

Dès lors, les frais exposés lors de ce séjour forcé dans le cadre d'un déplacement entre la circonscription et Paris ont été admis par le président du Comité comme présentant un lien avec l'exercice du mandat parlementaire, dans la mesure où ils s'avéreraient incontournables pour permettre le trajet du parlementaire entre le Sénat et sa circonscription d'élection.

Il en a été de même pour les frais de test, par dérogation au principe selon lequel les dépenses médicales ne présentent pas de lien avec l'exercice du mandat parlementaire et ne peuvent donc pas être prises en charge au titre des frais de mandat. Le président du Comité a estimé que lorsque la réalisation d'un test médical conditionne, en application de la réglementation en vigueur, la possibilité pour un sénateur de se déplacer pour les besoins de l'exercice du mandat parlementaire, notamment entre sa circonscription et le Sénat, ces frais, pourvu que leur montant demeure raisonnable, peuvent être pris en charge au moyen de l'avance générale pour frais de mandat.

c. Le financement de déplacements de tiers

Dans le cadre de la réglementation applicable, le président et le vice-président du Comité ont précisé les cas dans lesquels un sénateur pouvait acquitter des frais de transport au profit d'un tiers au moyen de ses avances pour frais de mandat.

Par principe, le financement du transport pour des voyages de groupe ne présente pas de lien avec l'exercice du mandat parlementaire, sauf à ce que cette venue soit motivée par une visite du Sénat.

De surcroît, la prise en charge de frais de transport de tiers (hormis des collaborateurs parlementaires ou des stagiaires) n'entre pas dans les frais relevant de la catégorie 4 du référentiel des dépenses éligibles.

6. La communication des sénateurs

Dans le cadre de sa communication, un sénateur est libre de choisir les supports qui lui paraissent les plus adéquats. Il peut décider d'éditer un ouvrage mais la prise en charge des frais de rédaction et d'impression au titre des frais de mandat a été strictement encadrée au fil des conseils du président et du vice-président du Comité.

Le président du Comité a notamment été interrogé sur la possibilité pour un sénateur d'acheter au moyen des avances pour frais de mandat des exemplaires d'un ouvrage sur l'Europe qu'il avait co-rédigé. La prise en charge exceptionnelle des frais d'acquisition ou un tirage supplémentaire d'un ouvrage est possible au titre des frais de mandat uniquement si les exemplaires de cet ouvrage sont adressés à des personnalités locales ou nationales ou si ces exemplaires sont remis à titre de présents à des occasions particulières en lien avec le sujet de l'ouvrage.

Les frais de communication ne peuvent, en tout état de cause, pas être admis comme des frais de mandat s'ils correspondent à des dépenses électorales.

L'article L. 52-8-1 du code électoral interdit effectivement la prise en charge au moyen des avances pour frais de mandat de dépenses résultant d'une campagne électorale. Cette interdiction est reprise au sein du préambule du référentiel annexé à l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017. Toutefois, la jurisprudence constante retient que la dépense électorale est celle dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs.

Ainsi, le président du Comité a souligné que pour une sénatrice se présentant aux élections municipales, ne constituait pas une dépense en lien avec la campagne les frais liés à un support de communication qui serait adressé aux maires du département qui ne forment pas le corps électoral auquel elle soumettait sa candidature.

De surcroît, il lui a été recommandé, pour se prémunir de toute polémique, de ne pas évoquer, au sein des lettres d'information diffusées avant le scrutin en cause, sa candidature, sa campagne électorale ou l'un des thèmes qui s'y développait, de manière à ce que la lettre d'information ne puisse pas s'analyser comme une forme de propagande électorale.

L'attention des sénateurs, notamment des présidents de groupe politique, a été également attirée par le Comité de déontologie, sur l'extension de ces restrictions valables pour les campagnes électorales aux initiatives référendaires émanant de parlementaires.

En effet, l'article L. 558-37 du code électoral prévoit qu'« à l'exception des partis ou groupements politiques, les personnes morales ne peuvent participer au financement d'actions tendant à favoriser ou défavoriser le recueil des soutiens à une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution ni en consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en fournissant des biens, services ou autres avantages, directs ou indirects, à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués ».

Cette règle empêche concrètement un sénateur de financer une action, quelle que soit sa forme (réunions, manifestations, publications, envois postaux, etc.), au moyen des avances ou des prises en charge directes pour frais de mandat.

Le président et le vice-président du Comité ont ainsi invité des sénateurs à renoncer à financer au titre des frais de mandat :

- l'impression et l'envoi d'un document comportant un encadré intitulé « Contre la privatisation des aéroports de Paris (ADP) » et présentant les modalités de soutien à la tenue d'un référendum sur la proposition de loi déposée par plusieurs parlementaires, en application de l'article 11 de la Constitution, en vue d'affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris ;
- l'achat et l'envoi d'une carte de vœux comportant à l'intérieur une référence invitant les destinataires à « signe[r] pour le référendum ADP » car cette mention, discrète mais

visible, constituait une action en faveur du recueil de soutiens à une proposition de loi référendaire déposée en application de l'article 11 de la Constitution, alors que la période de recueil était encore ouverte.

En revanche, le président du Comité a répondu, à un sénateur l'ayant sollicité pour un conseil, que n'étaient pas concernées les dépenses en vue de convaincre les sénateurs de voter en faveur de l'un de leurs collègues à une fonction au sein du Sénat. Si le préambule du référentiel des dépenses éligibles, annexé à l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017, proscrit « *les dépenses qui entrent dans le champ de la législation relative au financement [...] des campagnes électorales* », les scrutins internes à une assemblée parlementaire n'entrent pas dans le champ de cette interdiction. Au demeurant, cette solution est logique car, à la différence d'un scrutin extérieur à l'institution, toutes les personnes susceptibles de se porter candidates à cette élection bénéficient des mêmes facilités financières, ce qui écarte tout risque de rupture d'égalité devant le suffrage.

B. Le contrôle de l'activité des représentants d'intérêts au Sénat

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020, le Comité de déontologie a progressivement amplifié son intervention en matière de surveillance de l'action des représentants d'intérêts auprès des sénateurs, de leurs collaborateurs parlementaires ou des collaborateurs de groupe ainsi que du personnel du Sénat.

L'exercice de cette nouvelle compétence a conduit le président et le vice-président du Comité à rencontrer les représentants du secteur, que ce soit l'Association des professionnels des affaires publiques (APAP), l'Association française des conseils en lobbying (AFCL) ou l'Association des jeunes lobbyistes. Cet exercice s'est poursuivi avec des échanges sur le sujet entre le président et le vice-président du Comité de déontologie ainsi que M. Sylvain Waserman, vice-président de l'Assemblée nationale, et Mme Agnès Roblot-Troizier, alors Déontologue de l'Assemblée nationale.

Plus fondamentalement, le Comité de déontologie a été appelé, pour la première fois, à se prononcer sur la conformité du comportement d'un représentant d'intérêts au regard de la réglementation applicable. Cette mission lui incombe, au nom de l'autonomie parlementaire, plutôt qu'à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'agissant des relations nouées par les représentants d'intérêts avec les sénateurs, les collaborateurs et personnels du Sénat.

Conformément à l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, le Comité de déontologie s'assure du respect par les représentants d'intérêts des règles édictées par le Bureau du Sénat. Ces dernières, rendues publiques sur le site internet du Sénat, sont fixées au sein du code de conduite adopté le 31 mai 2017 pour une entrée en vigueur le 1^{er} juillet suivant. Ce code reprenait pour partie un précédent texte applicable aux groupes d'intérêts avant l'élaboration d'un dispositif législatif applicable aux représentants d'intérêts avec la loi « Sapin II ».

Ce code de conduite s'applique non seulement à l'intérieur de l'enceinte du Sénat, mais aussi à chaque fois qu'un représentant d'intérêts entre en contact avec l'un de ses interlocuteurs parlementaires, que ce soit de vive voix, par un entretien téléphonique ou par l'envoi d'un courrier ou d'un message.

Le Président du Sénat a ainsi transmis au Comité, le 23 juillet 2019, un signalement portant sur le comportement d'un représentant d'intérêts, à savoir un « fichage », révélé par voie de presse, par la société Monsanto-Bayer. En substance, il était reproché à cette société d'avoir sous-traité à la société Fleishman-Hillard l'élaboration de fichiers de personnalités françaises et étrangères – parlementaires, scientifiques, journalistes, etc. – pour conduire ses activités de lobbying, en vue notamment du renouvellement de l'autorisation d'utilisation du glyphosate.

Pour remplir sa mission, la société Fleishman-Hillard avait elle-même eu recours en France aux services de la société Publicis Consultant qui est, pour sa part, également inscrite au répertoire national des représentants d'intérêts.

Le président du Comité a procédé à l'instruction en sollicitant des éclaircissements de la part des représentants d'intérêts concernés et des observations de la part du collègue sénateur qui avait saisi le Président du Sénat de cette affaire. En effet, comme l'y autorise l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance précitée du 17 novembre 1958, le Comité « *peut se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission* ». L'ensemble des personnes sollicitées ont apporté, dans le délai imparti, les informations et pièces requises.

En outre, le président du Comité a interrogé le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sur l'inscription passée ou actuelle des organismes concernés sur le répertoire national des représentants d'intérêts ainsi que sur sa connaissance d'éventuels manquements de ces derniers, sachant que cette Haute Autorité est compétente pour s'assurer du respect des règles applicables à l'égard des interlocuteurs non parlementaires (membres du Gouvernement, conseillers ministériels, hauts-fonctionnaires, etc.).

Lors de sa réunion du 30 octobre 2019, le Comité de déontologie a examiné, au vu des différentes informations communiquées à son président, la situation dénoncée, dans la limite de ses attributions. Il a conclu à l'absence de manquement au regard des règles applicables en rappelant « *néanmoins qu'une saisine ultérieure du Comité demeure ouverte si un nouvel élément de fait ou de droit permettait de modifier l'appréciation portée sur le comportement de ces représentants d'intérêts* », en particulier à la suite des plaintes pénales déposées et de l'instruction conduite également par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Ces instances disposent en effet de moyens d'investigation dont n'est pas doté le Comité.

Plus précisément, le Comité a estimé devoir :

- décliner sa compétence pour statuer sur le comportement incriminé de la société Monsanto, faute pour cette dernière d'avoir été soumise au dispositif légal en vigueur pour les représentants d'intérêts, qui était postérieur aux faits incriminés ;
- formuler un principe indiquant que la collecte ou le traitement de données personnelles relatives aux sénateurs est constitutif pour un représentant d'intérêts d'un manquement aux obligations d'intégrité et de probité, prévues à l'article 3 du code de conduite, lorsque cette collecte et ce traitement de données personnelles de sénateurs sont effectués par des représentants d'intérêts en violation de leurs obligations légales ;
- constater qu'aucun manquement n'était, en l'état des informations en sa possession, constitué pour la société Bayer et la société Publicis consultants ;
- rappeler qu'une nouvelle saisine serait possible si des éléments de fait ou de droit nouveaux intervenaient, comme une décision de la CNIL ou d'une juridiction.

Le Comité a eu ainsi à se prononcer sur un éventuel manquement aux obligations légales de ces représentants d'intérêts issues des engagements européens et des normes nationales en matière de collecte et de conservations des données personnelles. Il ne ressortait des pièces et informations à la disposition du Comité aucun manquement manifeste.

À cet égard, un représentant d'intérêts peut, comme l'avançaient les intéressés lors de cette procédure, procéder à la reprise d'informations issues de sources publiques (comme les débats parlementaires, les questions écrites déposées, les questions orales posées ou les scrutins publics). Le traitement de ces informations, même orienté ou ciblé, est le propre du débat démocratique et n'est pas en soi une pratique illégale. Contrairement aux affirmations de presse et toujours en l'état des informations disponibles pour le Comité, il n'a pas été établi que des données qui n'auraient pas été publiques auraient été collectées selon des méthodes frauduleuses.

S'agissant du traitement et de la conservation des fichiers en cause, le responsable d'un traitement de données doit informer les personnes concernées de leurs droits d'opposition, d'accès et de rectification. Cette logique a été confortée par le principe de transparence qui s'applique indifféremment, que les informations aient été collectées auprès de la personne concernée ou d'un tiers. Dans le cas présent, cette question, plus délicate en pratique, n'était pas pertinente car les fichiers n'étaient plus actifs. Il s'agissait, en tous cas, d'un engagement formel du président de la société Bayer qui a indiqué que *« les fichiers en question n'ont jamais été utilisés par Bayer SAS »*. De son côté, la société Publicis fait valoir que le tableau mis à disposition de Fleishman-Hillard *« n'a pas fait l'objet d'une utilisation depuis par Publicis Consultants [et] a été conservé en archive conformément aux prescriptions légales »*.

Le Comité a adopté définitivement son avis le 31 octobre 2019 et l'a transmis au Président du Sénat, qui a convié son président et son vice-président à l'exposer devant le Bureau du Sénat lors de sa réunion du 7 novembre suivant. Cet avis a été rendu public sur le site internet du Sénat.

C. La réception des attestations relatives à la situation fiscale des sénateurs

Issu de la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, l'article L.O. 136-4 du code électoral institue une procédure conduisant l'administration fiscale, lors de l'entrée en fonction d'un parlementaire, à s'assurer qu'au vu des éléments dont elle dispose, il n'existe aucun manquement de ce dernier à ses obligations fiscales de déclaration et de paiement des impositions dont il est redevable.

Applicable aux sénateurs en vertu de l'article L.O. 296 du code électoral, cette procédure ne se confond pas avec une procédure de vérification fiscale, ni avec un quitus fiscal.

Elle s'applique à l'occasion d'un renouvellement sénatorial mais également lors de l'entrée en fonction d'un sénateur à la suite de la cessation du mandat de son prédécesseur (décès, démission, etc.). C'est la raison pour laquelle l'article L.O. 136-4 du code électoral prévoit la remise de l'attestation *« à la date de l'entrée en fonction, et non à la date de l'élection, afin de couvrir le cas des remplacements de parlementaires en cours de mandat »*, comme l'avait souligné le Conseil d'État dans son avis n° 393323 du 12 juin 2017.

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020, 13 sénateurs ont ainsi reçu une attestation relative à leur situation fiscale. Cette remise a lieu à l'initiative de l'administration fiscale pour tout nouveau sénateur, quelle que soit la durée d'exercice du mandat.

Dans deux cas, il a ainsi été remis aux sénateurs une telle attestation alors qu'ils avaient exercé leur mandat une seule journée : M. Christophe Chaudun, sénateur de la Sarthe, a démissionné, le 25 juin 2020, jour de son entrée en fonction en remplacement de Mme Nadine Grelet-Certenais, tandis que M. Didier Guillaume, sénateur de la Drôme, a démissionné le jour où il a retrouvé son siège au Sénat au terme de ses fonctions gouvernementales, soit le 7 août 2020. Il en fut de même pour Mme Danièle Tubiana, qui exerça le mandat de sénatrice des Alpes-Maritimes du 25 au 30 septembre 2020, à la suite du décès de Colette Giudicelli.

Une attestation de situation fiscale peut donc être remise à un sénateur alors même que son mandat parlementaire a cessé à la date de cette remise. Cette solution est conforme aux termes de l'article L.O. 136-4 du code électoral, qui fait de la seule entrée en fonction d'un parlementaire le fait générateur de l'obligation pour l'administration fiscale de lui délivrer cette attestation.

Parallèlement, M. Bernard Buis, sénateur de la Drôme en remplacement de M. Didier Guillaume durant l'exercice par ce dernier de ses fonctions ministérielles, a également été destinataire d'une attestation de situation fiscale après l'interruption d'une seule journée de son mandat au profit de M. Guillaume¹. Même particulièrement brève, cette interruption du mandat conduisait à ce que M. Buis entre à nouveau en fonction, rendant automatique la remise d'une attestation de situation fiscale

Conformément à l'article L.O. 136-4 du code électoral, le Comité de déontologie a été destinataire d'une copie de l'ensemble des attestations remises par l'administration fiscale. Aucune attestation ne faisait apparaître de manquement qui aurait justifié la transmission au Bureau en vue de la saisine du Conseil constitutionnel.

En application de l'article 17 du règlement intérieur du Comité, ces attestations sont conservées par son secrétariat et consultables par ceux de ses membres qui le souhaiteraient, les informations qu'elles contiennent étant toutefois couvertes par le secret fiscal.

D. Le contrôle des « emplois familiaux » de collaborateurs parlementaires

Le cadre d'emploi par un sénateur d'un collaborateur parlementaire ayant un lien familial avec lui-même ou un autre parlementaire a été fixé par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, qui a confié au Comité de déontologie parlementaire une nouvelle compétence en la matière.

L'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires fixe désormais deux catégories d'emplois familiaux de collaborateurs parlementaires. Il édicte une interdiction pour un parlementaire d'employer un collaborateur parlementaire parmi son « premier cercle » (parents, enfants, conjoints, etc.), sous peine de sanctions pénales (trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende) et de nullité de plein droit du contrat.

Cette même disposition institue une obligation déclarative pour l'emploi d'un collaborateur parlementaire appartenant au « second cercle » du sénateur qui le recrute ou « au premier cercle » d'un autre parlementaire, qu'il soit député ou sénateur.

¹ M. Didier Guillaume a renoncé à l'exercice de son mandat sénatorial dès sa reprise, le 7 août 2020, ce qui a permis à M. Bernard Buis de reprendre l'exercice de son mandat au terme d'un délai de 24 heures.

Lorsqu'un collaborateur parlementaire est employé par un sénateur et qu'il a un lien familial avec un autre sénateur ou un député, il est tenu de déclarer cette situation au Bureau et au Comité de déontologie parlementaire, selon une procédure fixée par l'arrêté de Bureau n° 2018-117 du 19 avril 2018. Lorsque le sénateur emploie un collaborateur parlementaire appartenant à son « second cercle » familial, il lui appartient d'effectuer auprès des mêmes organes cette démarche déclarative.

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020, une seule déclaration a été déposée, par une sénatrice envisageant de recruter à mi-temps sa nièce.

Dans une telle hypothèse, lorsqu'un sénateur fait part de son souhait de recruter un collaborateur auprès de l'Association de gestion des assistants de sénateurs (AGAS), il doit produire la copie de la déclaration adressée au Comité de déontologie. Dans le cadre du délai minimal de cinq jours entre cette annonce et la conclusion du contrat de travail, le président du Comité a le pouvoir de demander à surseoir à la conclusion du contrat s'il lui apparaît nécessaire de réunir le Comité pour se prononcer sur une situation problématique.

A défaut de cette demande de sursis, le contrat de travail peut être conclu. Selon un usage établi, le président informe de sa décision les autres membres lors d'une réunion ultérieure. Le président prend la précaution d'inviter le sénateur à l'informer des évolutions substantielles des conditions d'emploi (temps de travail, niveau de rémunération, etc.), de manière à placer le Comité en mesure de s'assurer de l'absence de difficulté ultérieure au regard des règles déontologiques. Quel que soit le sens de la décision de son président, le Comité conserve, à tout moment, le pouvoir de se saisir d'une situation, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement.

En ce domaine, il appartient au Comité de déontologie de veiller, selon les termes de l'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, à ce que le sénateur n'emploie pas une personne comme collaborateur « *d'une manière qui serait susceptible de constituer un manquement aux règles de déontologie de l'assemblée à laquelle [...] ce sénateur appartient* ». La loi n'ayant pas précisé les critères susceptibles de qualifier un manquement aux principes déontologiques, le Comité a décidé de recourir à la méthode du « faisceau d'indices » pour s'assurer que l'emploi envisagé correspond à la pratique habituelle, sans que le futur collaborateur parlementaire bénéficie d'un « régime de faveur ».

À titre d'exemple, le Comité veille à ce que le collaborateur ne bénéficie pas d'une situation financière « privilégiée » pour son recrutement, qu'il dispose de compétences en adéquation avec le poste proposé et que le recours à ce type de recrutement demeure exceptionnel.

E. Le contrôle des frais de mandat

La fin du versement de l'indemnité représentative de frais de mandat et son remplacement, à compter du 1^{er} janvier 2018, par un nouveau régime juridique des frais de mandat a conduit le Bureau du Sénat à adopter un cadre réglementaire pour leur prise en charge et leur contrôle.

L'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 ouvre désormais trois modalités de prise en charge pour les frais exposés par les parlementaires dans l'exercice de leur mandat : la prise en charge directe par l'assemblée concernée, la mise à disposition d'avances ou le remboursement de frais. Sous réserve des prises en charge directes (taxi parisien, téléphonie, etc.), l'essentiel des frais de mandat est acquitté au moyen des avances pour frais de mandat (AFM). Le remboursement de frais acquittés par un sénateur est résiduel, et est principalement

limité aux frais liés à la mission d'un organe du Sénat exposés dans le cadre des missions parlementaires effectuées hors la présence de fonctionnaires.

Selon les principes fixés par le Bureau du Sénat, le contrôle annuel de l'usage des avances de frais de mandat est exercé *a posteriori* pour tous les sénateurs ayant perçu du Sénat l'année précédente des avances. Ce contrôle, placé sous l'autorité du Comité, est confié à un organisme extérieur disposant de l'expertise nécessaire, le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables, qui sélectionne à cette fin deux cabinets d'experts-comptables.

Le contrôle repose sur l'examen des justificatifs déposés sous la responsabilité des sénateurs dans une application informatique, baptisée *Julia* dont l'utilisation est une obligation réglementaire. Le secret est garanti pour les justificatifs et informations contenues dans cette application, au même titre que pour les échanges que les sénateurs peuvent nouer avec les contrôleurs et le Comité de déontologie ou son secrétariat.

À la suite de la première campagne de contrôle des frais de mandat menée en 2019 sur les frais engagés en 2018, la deuxième campagne de contrôle s'est tenue au printemps 2020 sur les frais enregistrés en 2019. Le Comité de déontologie, comme les cabinets d'experts-comptables chargés par le Conseil supérieur de mener les opérations de contrôle, ont pu s'appuyer sur l'expérience des premiers contrôles pour affiner leurs méthodes.

Dès la première année de contrôle, le Comité de déontologie avait pu faire état au Bureau du caractère satisfaisant du dispositif de prise en charge et de contrôle des frais de mandat, s'en tenant, au terme de la première campagne de contrôle, à quelques propositions d'évolutions, sans remise en cause de l'architecture d'ensemble.

Dans le respect de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017, le cadre procédural du contrôle a été précisé par un référentiel de contrôle et par le règlement intérieur du Comité de déontologie, adoptés le 16 octobre 2018. Ce cadre a connu peu d'évolutions à la suite de la première année de contrôle, sous réserve de la création des contrôles complémentaires qui ont démontré toute leur utilité.

En revanche, les modalités pratiques du contrôle ont dû être ajustées en raison de l'évolution de la situation sanitaire dès les premières semaines d'engagement des opérations de contrôle de 2020. Toutefois, l'aménagement des règles de procédure a permis de parachever les opérations de contrôle, sans amoindrir les garanties de confidentialité entourant ces opérations et sans bousculer inconsiderément le calendrier, ce dernier accusant *in fine* un décalage de seulement trois semaines par rapport aux prévisions initiales.

1. Les opérations préparatoires au contrôle

Grâce aux enseignements tirés de la première campagne de contrôle et présentés lors du rapport pour l'année parlementaire 2018-2019, le Comité de déontologie s'est attaché à réviser le référentiel de contrôle. A l'inverse, le règlement intérieur du Comité, chargé d'organiser la procédure contradictoire entre le sénateur et le Comité, comme l'exige l'article 21 de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017, est resté inchangé par rapport à sa version initiale, adoptée le 16 octobre 2018.

a. La révision du référentiel de contrôle par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes

En application du 2. de l'article 2 de la convention du 6 juin 2018, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes a assisté en 2018 le Comité de déontologie dans l'élaboration d'un référentiel de contrôle en vue de guider le contrôle effectué par le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables.

En vue de la campagne de contrôle conduite en 2020, le Comité de déontologie a engagé, en étroite association avec le Compagnie nationale des commissaires aux comptes, l'actualisation du référentiel de contrôle.

À partir d'un projet transmis par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, le Comité de déontologie en a adopté, lors de sa réunion du 29 janvier 2020, la version actualisée. Préalablement et suivant la procédure retenue pour l'adoption du texte initial, la version soumise à l'approbation du Comité avait été communiquée pour information, le 22 janvier 2020, au Conseil de Questure qui a fait connaître, le 28 janvier 2020, par l'intermédiaire du Questeur délégué, son absence de réserve à l'adoption des modifications envisagées.

La révision du référentiel de contrôle a permis, outre des modifications rédactionnelles, de décider d'avancer le calendrier des opérations de contrôle, à compter du 1^{er} mars selon ce qui avait été proposé par le Comité de déontologie l'année précédente.

En outre, le Comité de déontologie a transcrit au sein du référentiel actualisé quatre mesures principales, reprises pour l'essentiel des recommandations résultant de la première campagne de contrôle. Les deux premières, plus substantielles, portaient sur l'échantillonnage des justificatifs contrôlés, tandis que les deux suivantes avaient trait aux modalités d'échanges entre les sénateurs dont les justificatifs font l'objet d'un contrôle et les experts-comptables chargés de ce contrôle.

- L'instauration de contrôles complémentaires

En accord avec le Conseil de Questure, le principe du contrôle complémentaire a été précisé dans le référentiel de contrôle. Un tel contrôle peut s'appliquer à tout sénateur, que ses justificatifs fassent l'objet d'un contrôle approfondi ou transversal, à partir des premières remontées du contrôle.

Concrètement, les experts-comptables exercent les premiers contrôles, éventuellement jusqu'au plafond autorisé par le type de contrôle. S'ils atteignent ce plafond et qu'il demeure un nombre élevé d'anomalies, ou des anomalies récurrentes ou graves, ils peuvent sur la base de ces critères objectifs proposer au Comité de déontologie d'augmenter le niveau du contrôle dans une proportion qu'ils proposent.

Le rehaussement du contrôle repose donc, selon la méthode du faisceau d'indices, sur un examen circonstancié de chaque situation rencontrée. Si l'initiative en est laissée aux contrôleurs, la décision d'y recourir appartient au seul Comité qui doit faire connaître son accord. Ces demandes ont été examinées conjointement par le président et le vice-président du Comité de déontologie, sans connaître l'identité du sénateur concerné, uniquement à partir de la motivation avancée par les contrôleurs.

Au terme de leur examen, le président et le vice-président du Comité ont fait droit à 32 demandes.

Les demandes de contrôle complémentaire qui ont été acceptées ont fait ressortir deux types de difficultés.

Pour partie des sénateurs intéressés, il ressortait des premiers examens de justificatifs une mauvaise appréhension générale du dispositif d'enregistrement et de justification des dépenses sur l'application informatique *Julia*. En pareil cas, les anomalies décelées portaient sur des erreurs de saisie ou des « justificatifs » sans valeur probante. Au vu de ce constat, les difficultés détectées étaient susceptibles de se retrouver dans l'ensemble des catégories de dépenses, conduisant à autoriser les experts-comptables à contrôler l'intégralité des catégories.

La situation des autres sénateurs mettait en évidence des difficultés plus circonscrites soulevant des interrogations sur le respect de certaines règles de prise en charge (caractère interdit ou non de la dépense, montant raisonnable, etc.). Dans ce cas, le contrôle complémentaire a été ciblé sur une à trois catégories correspondant à celles au sein desquelles les anomalies avaient été détectées lors des premiers contrôles.

Dans les deux hypothèses, l'autorisation valait pour les justificatifs des frais entrant dans les catégories désignées s'ils portaient sur des opérations d'un montant supérieur à une valeur unitaire de 100 euros. Le choix de ce seuil reposait sur l'idée de permettre aux experts-comptables de se concentrer sur les dépenses présentant un enjeu financier suffisant pour mériter un examen complémentaire. Déjà, dans le cadre des contrôles ordinaires, les experts-comptables contrôlent en priorité les dépenses à fort enjeu financier puisqu'ils examinent les dépenses par ordre décroissant en fonction de leur montant. Le contrôle complémentaire devait ainsi leur permettre d'approfondir raisonnablement ce contrôle sans se perdre dans l'examen d'une série de « micro-factures ».

Dans l'esprit de ce dispositif, il était toujours loisible aux experts-comptables de solliciter l'extension du contrôle complémentaire si de nouvelles difficultés étaient apparues. Cette faculté n'a pas été utilisée, le périmètre des contrôles complémentaires délimité par le président et le vice-président du Comité ayant paru suffisant.

Une fois autorisés, ces contrôles complémentaires ont eu lieu avant que les experts-comptables entrent en contact avec le sénateur ou son tiers de confiance, afin d'adresser en un seul bloc les questions résultant des examens de justificatifs du premier contrôle comme du contrôle complémentaire.

La mise en œuvre d'un contrôle complémentaire n'a pas nécessairement abouti pour les sénateurs intéressés à ce que les experts-comptables relèvent finalement un nombre plus élevé d'irrégularités. Il a été finalement constaté une absence d'irrégularité pour certains sénateurs dont les justificatifs avaient pourtant été soumis à un contrôle complémentaire.

Le contrôle complémentaire ne revêt donc aucun caractère de sanction, mais correspond, selon l'intention initiale exprimée par le Comité de déontologie, à une « levée de doute » lorsque des indices permettent de supposer l'importance ou la récurrence d'irrégularités ou d'erreurs de saisie. Les contrôles complémentaires constituent donc un instrument supplémentaire pour piloter et affiner le contrôle dans les situations jugées les plus problématiques.

- Le rehaussement du contrôle transversal

Le référentiel de contrôle a transcrit le souhait exprimé par le Comité de déontologie d'ajuster les modalités du contrôle transversal. Le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables avait fait valoir une certaine insatisfaction à consacrer au contrôle transversal un temps quasi-équivalent à celui dévolu au contrôle approfondi, pour un résultat final moins représentatif que celui du contrôle approfondi. À la différence du contrôle approfondi, qui repose depuis l'origine sur un échantillon de justificatifs portant sur 40 % à 60 % des dépenses enregistrées, le contrôle transversal distinguait, lors de la première campagne de contrôle, le niveau de contrôle des justificatifs en fonction des catégories : le contrôle portait sur un échantillon de justificatifs concernant entre 20 % et 30 % des dépenses déclarées pour les catégories, au maximum quatre, désignées annuellement comme « significatives » par le Comité² tandis que les autres catégories étaient contrôlées à hauteur de 10 % à 20 % de leur montant.

Cette méthodologie n'a pas permis en 2019 un ciblage suffisant pour permettre une véritable orientation du contrôle, ce qui était pourtant sa justification initiale, tout en bloquant, dans le même temps, les contrôleurs qui auraient souhaité disposer d'une plus grande latitude pour se concentrer sur une catégorie pour laquelle ils avaient décelé des anomalies. Plutôt que de préjuger par avance des catégories à difficultés, le Comité a préféré décentraliser le choix des modalités du contrôle pour l'adapter à chaque situation concrète. C'est pourquoi il a décidé, pour le contrôle transversal, de mettre fin à la distinction entre catégories et de retenir une fourchette générale de 20 % à 30 % s'appliquant à l'ensemble des frais enregistrés lors de l'année contrôlée.

De cette manière, les experts-comptables ont pu déployer leur contrôle en balayant l'ensemble des catégories puis en focalisant le contrôle sur les anomalies constatées, avec la possibilité de prendre l'initiative d'atteindre 30 % du montant total annuel des frais enregistrés. Dans son rapport général de contrôle, le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables a signalé le gain en efficacité du contrôle transversal, en concluant que « *le contrôle transversal peut [désormais] être qualifié de contrôle approfondi allégé* ».

Le Comité de déontologie estime la rédaction du référentiel de contrôle désormais suffisamment robuste et n'appelant que des ajustements formels et mineurs. Ce document est désormais consultable sur le site internet du Sénat.

b. La sélection des sénateurs soumis à contrôle par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes

Le référentiel de contrôle fixe les modalités de contrôle des sénateurs qui sont répartis, chaque année, entre ceux dont les justificatifs sont soumis à un contrôle approfondi et ceux qui sont concernés par un contrôle transversal de leurs justificatifs.

Au titre des frais engagés en 2019, 354 sénateurs étaient concernés. Outre l'effectif des 348 sénateurs en fonction à la date du 31 décembre 2019, s'ajoutaient 6 sénateurs ayant cessé d'exercer leur mandat en 2019, que ce soit à la suite de deux nominations au Conseil constitutionnel, d'une élection au Parlement européen, de deux démissions ou d'un décès.

² Le Comité avait retenu pour le contrôle des frais de 2018 trois catégories représentatives mais de volume prévisible différent : la catégorie 1 (permanence parlementaire), la catégorie 6 (frais de réception et de représentation) et la catégorie 8 (frais juridiques et bancaires).

Les sénateurs sont aussi contrôlés sur l'utilisation de leurs avances pour la dernière année d'exercice de leur mandat sénatorial, même si, lors des opérations de contrôle, ils n'exercent plus ce mandat. L'esprit de la réglementation veut que le contrôle porte sur les sénateurs qui ont bénéficié du versement d'avances pour frais de mandat de la part du Sénat, ce qui intègre les sénateurs ayant achevé leur mandat au cours de l'exercice contrôlé ou depuis la fin de cet exercice. À défaut, un sénateur achevant son mandat au cours d'une année aurait l'assurance de ne pas être contrôlé au titre de la dernière année civile de son mandat sénatorial.

Au sein du périmètre des sénateurs soumis à un contrôle, la sélection de ceux soumis à un contrôle approfondi de leurs justificatifs s'effectue conformément à la méthode prévue au point 2.2 du référentiel de contrôle. Les sénateurs qui ne sont pas sélectionnés pour un contrôle approfondi sont automatiquement reportés vers le contrôle transversal.

Le contrôle approfondi repose sur deux sélections consécutives :

1° la première sélection concerne la part programmée du contrôle en vue de s'assurer que tout sénateur a fait l'objet d'un contrôle approfondi avant le terme prévisible de son mandat ;

2° la seconde sélection correspond à la part aléatoire des sénateurs non déjà sélectionnés.

En 2019, la première sélection reposait sur une sélection aléatoire « *conforme à la représentation proportionnelle des groupes politiques et des sénateurs n'appartenant à aucun groupe politique parmi les sénateurs* » appartenant à la série 2. En 2020, tous les sénateurs appartenant à la série 2, soumise à renouvellement, et qui n'avaient pas déjà été soumis à un contrôle approfondi au titre de la première sélection l'année précédente ont été de droit intégrés à cette première sélection. Cette méthode permettait de respecter l'exigence d'au minimum un contrôle approfondi par sénateur et par mandat.

Ce critère a conduit à intégrer au contrôle approfondi 95 sénateurs au titre de la première sélection. Parmi ces sénateurs, deux avaient été soumis à un contrôle approfondi l'an dernier au titre de la seconde sélection purement aléatoire. Cette circonstance ne suffisait pas à les faire échapper à un contrôle approfondi d'office au titre de la première sélection. À défaut, un sénateur ayant connu un contrôle approfondi par une sélection aléatoire aurait eu l'assurance de ne plus faire l'objet d'un contrôle approfondi de ses justificatifs d'ici au terme de son mandat.

Compte tenu du nombre de sénateurs intégrés au titre de la première sélection, l'effectif de la seconde sélection devait s'élever à 14 sénateurs, correspondant à 15 % du nombre de sénateurs déjà sélectionnés. Cette sélection aléatoire a été effectuée au Sénat, le 29 janvier 2020, par les représentants de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, en présence du président et du vice-président du Comité de déontologie. Il en a été, comme l'an dernier, dressé procès-verbal.

Lors de sa réunion du même jour, le Comité de déontologie a approuvé formellement la liste des sénateurs soumis à contrôle et leur répartition entre les deux types de contrôle, conformément à l'article 18 de son règlement intérieur. Ce programme de contrôle a été communiqué, le même jour, au Président du Sénat et aux Questeurs, sans être rendu public.

Au terme de cette double sélection, 109 sénateurs ont vu leurs justificatifs soumis à un contrôle approfondi. Les 245 autres sénateurs ont relevé d'un contrôle transversal. Ces proportions sont sensiblement identiques à celles de la première campagne de contrôle.

Année contrôlée	Nombre de sénateurs concernés				
	Total	Contrôle approfondi			Contrôle transversal
		Première sélection	Seconde sélection	Total	
2018	355	90	14	104	251
2019	354	95	14	109	245

Pour le Comité, les modalités de sélection ont démontré leur robustesse en vue de satisfaire les exigences réglementaires : garantir un contrôle approfondi des justificatifs annuels de chaque sénateur au moins une fois avant le terme normal de son mandat et assurer en permanence un aléa suffisant pour que le type de contrôle auquel les justificatifs du sénateur sont soumis demeure imprévisible.

c. L'information des sénateurs par le Comité de déontologie

Les opérations préparatoires au contrôle se sont closes par l'information des sénateurs. Le président et le vice-président du Comité de déontologie ont adressé à chaque sénateur, le 5 février 2020, un courrier personnel précisant le type de contrôle dont les justificatifs du sénateur feraient l'objet et les possibilités qui s'offraient à lui pour échanger avec l'équipe de contrôleurs.

Ils ont souligné, à cette occasion, la possibilité pour un sénateur de saisir à tout moment le Comité d'une difficulté liée à la mise en œuvre de ce contrôle, notamment dans les échanges avec les contrôleurs. Aucune difficulté particulière n'a été portée formellement à la connaissance du Comité au cours des opérations de contrôle.

Cette lettre rappelait également que les opérations de contrôle comporteraient une phase d'échange avec l'expert-comptable chargé du contrôle des justificatifs si ce dernier avait besoin d'obtenir des précisions ou éclairages utiles à son contrôle. Il était alors proposé aux sénateurs qui le souhaitaient de faire connaître l'identité d'un tiers de confiance (collaborateur parlementaire, professionnel, etc.) chargé d'être l'interlocuteur auquel le contrôleur adresserait ses interrogations. 114 sénateurs ont désigné des tiers de confiance qui se répartissent notamment entre collaborateurs parlementaires pour 101 sénateurs et experts-comptables pour 7 autres.

De même, les sénateurs étaient invités par le même moyen à indiquer s'ils souhaitaient qu'une adresse électronique ou une adresse postale autres que celles du Sénat soient utilisées dans le cadre des échanges avec les experts-comptables puis le Comité de déontologie.

2. Les opérations de contrôle

Les opérations de contrôle des frais de mandat de l'année précédente ne peuvent pas débiter avant l'apurement annuel auquel procèdent les services financiers du Sénat au cours de la seconde quinzaine de janvier, les sénateurs disposant en effet d'un délai courant jusqu'au 15 janvier pour enregistrer des frais liés à l'année précédente (articles 11 et 17 de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017).

A l'inverse, il est fait obligation au Comité d'arrêter son programme de contrôle avant le 15 mars de l'année suivant celle des frais contrôlés, ce programme devant être transmis au Président pour communication aux Questeurs (article 17 de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017).

En 2020, les opérations de contrôle ont débuté dès le 1^{er} mars, soit avec un mois d'avance par rapport à l'année précédente, comme le Comité de déontologie l'avait souhaité. Le calendrier initial qui prévoyait la fin des opérations de contrôle en mai pour une remise du rapport général de contrôle mi-juin a connu, en raison de la situation sanitaire inédite, un décalage de trois semaines. Les adaptations adoptées par le Comité de déontologie, en accord avec le Président du Sénat et les Questeurs, ont cependant permis de maintenir les opérations de contrôle et de limiter le retard pris dans leur conduite.

a. L'examen des justificatifs

Sur la proposition du Comité de déontologie et avec l'accord des Questeurs, le Président du Sénat a autorisé exceptionnellement la consultation par les contrôleurs des justificatifs enregistrés sur l'application informatique *Julia* depuis un ordinateur extérieur aux locaux du Sénat.

Les informations contenues sur l'application informatique *Julia* sont couvertes par une obligation de confidentialité (article 15 de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017). Sur le plan pratique, l'accès, même dématérialisé, aux pièces et informations a été entouré de garanties assurant un niveau suffisant de confidentialité, aboutissant en réalité à une situation sensiblement identique à celle de la consultation sur place.

Des directives particulières ont été indiquées au Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables, en vue d'une communication aux contrôleurs, par une note du président du Comité de déontologie du 30 mars 2020, prévoyant leur entrée en vigueur immédiate et la reprise des opérations de contrôle. Le Président du Sénat en a informé les sénateurs par une lettre circulaire en date du 31 mars 2020.

b. Les vérifications complémentaires à l'examen des justificatifs

Le contrôle des frais de mandat repose essentiellement sur l'examen annuel par le Comité de déontologie des justificatifs attestant de l'utilisation des avances pour frais de mandat versées par le Sénat. Ces contrôles incombent au Comité de déontologie parlementaire qui est assisté par le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables. En revanche, les versements et apurements des avances pour frais de mandat effectués par les services du Sénat, sous la responsabilité du Conseil de Questure, ne relèvent pas du champ du contrôle.

Parallèlement, la prise en charge directe de certains frais implique que le contrôle de l'utilisation des moyens mis à la disposition du sénateur relève de l'administration du Sénat. Au besoin, comme le prévoit l'article 16 de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017, « *le Comité de déontologie parlementaire peut solliciter du Conseil de Questure la transmission d'informations relatives à ces dépenses [i.e. : les dépenses de prise en charge directe] afin de faciliter le bon accomplissement de sa mission* ».

Enfin, les remboursements aux sénateurs, d'une fréquence limitée, sont mis en œuvre par les services du Sénat sous l'autorité du Conseil de Questure.

Comme en 2019, le Comité de déontologie a vérifié la bonne articulation des différentes prises en charge, en veillant à ce que des dépenses justifiées au sein de l'application informatique *Julia* n'aient pas déjà donné lieu à un remboursement de la part du Sénat sur présentation du même justificatif ou qu'elles n'aient pas été prises en charge directement par les services du Sénat. Ce contrôle garantit l'absence d'enrichissement personnel au titre des différentes formes de prise en charge, ce qui constitue une exigence posée à l'article 3 de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017.

S'agissant des remboursements effectués aux sénateurs, il est expressément interdit à ces derniers de faire usage des justificatifs ayant donné lieu à remboursement comme justificatifs d'avances pour frais de mandat (article 19 de l'arrêté n° 2017-1202 de Questure du 7 décembre 2017). Le Comité de déontologie est ainsi destinataire d'un récapitulatif de ces remboursements pour mener son contrôle de l'usage des avances.

Comme l'an dernier, sur la base des états de remboursement transmis par les services financiers du Sénat, il a été procédé à des croisements entre ces états et les justificatifs déposés sur l'application informatique.

Au total, aucune dépense remboursée par le Sénat ne s'est avérée, dans le cadre du contrôle, correspondre à un justificatif également enregistré sur l'application informatique *Julia*. Cette situation peut être mise au crédit de la meilleure appréhension de cette application informatique par ses usagers comme de l'effort d'information en direction des sénateurs mené par le Comité de déontologie et les services du Sénat, au sortir de la première campagne de contrôle.

c. Les échanges entre les experts-comptables et les sénateurs

Comme en 2019, l'examen des justificatifs a conduit, si un éclairage ou une précision apparaissait nécessaire, à un échange entre le sénateur ou son tiers de confiance et l'expert-comptable chargé du contrôle. Ces échanges présentent un intérêt indéniable car ils permettent, dans la grande majorité des cas, aux experts-comptables d'admettre la conformité de la dépense en cause à la réglementation.

Tous les sénateurs ont été destinataires de questions de la part des experts-comptables, d'une importance variable en fonction des difficultés relevées lors de l'examen des justificatifs. En accord avec le Comité de déontologie, les experts-comptables ont adressé par voie électronique, selon un format standardisé, les questions aux sénateurs ou à leurs tiers de confiance. Ces envois se sont étalés sur une période allant du 9 avril au 7 mai 2020. Dans un souci de lisibilité, ces envois ont été effectués chaque semaine, de préférence le jeudi.

Le 12 mai 2020, 28 % des sénateurs avaient déjà fait parvenir des réponses. A la date du 10 juin 2020, ce taux était de 86 %. Grâce au tableau de suivi des réponses, des relances ont été effectuées par le secrétariat du Comité auprès des sénateurs qui n'avaient fait parvenir aucune réponse, afin de s'assurer qu'ils avaient bien reçu le message comportant des questions. Au besoin, les messages omis ont été adressés à nouveau aux intéressés par le secrétariat du Comité.

Les restrictions liées à la situation sanitaire ont cependant compliqué cette phase contradictoire. Les sénateurs et leurs tiers de confiance ont pu éprouver, principalement en avril et en mai 2020, des difficultés à accéder aux documents et informations utiles, conservés dans leur permanence parlementaire ou leur bureau parisien.

Afin de lever toute crainte, un message à la signature du président et du vice-président du Comité a été adressé aux sénateurs et à leurs tiers de confiance le 16 avril 2020, en vue de les informer que la phase contradictoire serait ouverte au moins jusqu'à fin mai et pourrait même être prolongée en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et des mesures administratives en résultant. Le délai-limite pour l'envoi des réponses a finalement été fixé, en accord avec les experts-comptables, au 22 juin 2020. Les sénateurs ou leurs tiers de confiance ont ainsi disposé d'un délai minimal de six semaines pour apporter des réponses.

De même, les experts-comptables n'ont pas pu être présents dans les locaux du Sénat, contrairement à 2019 où leur présence avait permis aux sénateurs de les rencontrer sur place. Toutefois, les chefs de mission des deux cabinets sont restés en 2020 joignables par téléphone et ont pu ainsi échanger, à l'initiative ou à la demande de sénateurs, sur les questions qui leur avaient été adressées. De même, les experts-comptables ont fait droit à des demandes de rendez-vous au Sénat en mai.

Au final, le délai-limite d'envoi des questions, fixé initialement à la mi-mai, a été tenu, ce qui a permis aux experts-comptables de se consacrer au cours des semaines suivantes à l'examen des réponses et à l'élaboration du rapport général de contrôle. À la clôture du délai d'envoi des réponses par les sénateurs, six sénateurs n'avaient pas répondu. Après des relances, ces réponses sont finalement parvenues directement au Comité de déontologie en juillet.

En dépit des efforts déjà engagés en 2020, *a fortiori* dans un contexte délicat, le Comité de déontologie a songé à des améliorations de la procédure en vue d'assurer une plus grande fluidité des échanges.

Suivant la suggestion du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables, le Comité de déontologie a proposé notamment que la pratique de l'envoi d'un accusé de réception des réponses des sénateurs soit systématisée en 2021. Cette simple précaution permettrait de rassurer les sénateurs sur la bonne réception des informations communiquées, sans préjuger naturellement du sort de ces réponses.

3. L'achèvement du contrôle

Le rapport de contrôle du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables a été remis le 7 juillet 2020 au Comité de déontologie. À cette occasion, ses membres ont pris connaissance de la présentation orale synthétique de ce rapport par le président du Conseil supérieur.

Lors de cette même réunion, le Comité a précisé sa doctrine à l'égard de certaines catégories de dépenses. En application de ces orientations, le président et le vice-président du Comité ont informé individuellement les 111 sénateurs concernés des dépenses susceptibles d'être écartées de la prise en charge. Il leur était indiqué qu'ils pouvaient, conformément à l'article 20 du règlement intérieur du Comité, être entendus par celui-ci ou formuler des observations écrites avant le 20 juillet 2020.

Le président du Comité a reçu, au nom de ce dernier, les 17 sénateurs ayant sollicité un entretien individuel. Le Comité a également été destinataire de 53 observations écrites. Ce dialogue a été fructueux, en permettant au Comité d'admettre plusieurs dépenses comme frais de mandat au vu des explications fournies.

Les autres sénateurs ont été informés dès le 7 juillet 2020 qu'aucune de leurs dépenses ne soulevait de difficultés au regard du respect de la réglementation. Certains de ces sénateurs étaient concernés par de simples erreurs de saisie ou des justificatifs en doublon, dont le montant leur a été communiqué.

Lors de sa réunion du 22 juillet 2020, le Comité a statué sur l'ensemble des situations restant en suspens. Il a pris acte de la liste des sénateurs pour lesquels le contrôle n'avait mis à jour aucune irrégularité, ou alors de simples erreurs de saisie ou des justificatifs multiples. Le Comité a ainsi pu statuer sur la situation de deux sénateurs parmi les six n'ayant pas fait parvenir de réponses aux experts-comptables dans le délai imparti, dès lors que ces sénateurs avaient fait parvenir des réponses début juillet.

Sur le rapport conjoint de son président et de son vice-président, le Comité a ensuite examiné l'ensemble des situations pour lesquelles le sénateur concerné avait reçu un courrier l'informant des dépenses litigieuses. À l'exception du président et du vice-président, les membres du Comité ont statué sur des fiches anonymisées, comme en 2019.

S'agissant des quatre autres sénateurs n'ayant pas fait parvenir de réponses aux experts-comptables dans le délai fixé, le président et le vice-président du Comité ont reçu mandat du Comité pour arrêter une décision sur leur situation au vu de la doctrine établie, à réception de leurs réponses. Il en a été ainsi fin juillet pour deux d'entre eux, tandis que la situation des deux autres sénateurs a été traitée en août.

À l'issue de la réunion du 22 juillet 2020, les président et vice-président du Comité ont transmis au Président du Sénat l'état récapitulatif des décisions adoptées par le Comité pour l'ensemble des sénateurs contrôlés, exception faite de deux sénateurs dans l'attente de leur réponse.

Le 2 septembre 2020, le Président du Sénat a informé le président du Comité qu'il sollicitait le nouvel examen d'une seule des décisions prises, comme l'y autorisait l'article 19 de l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017.

Sous réserve du sénateur dont la situation faisait l'objet d'une demande de nouvelle délibération, la liste des sommes à recouvrer a été transmise, le 8 septembre 2020, au Président du Sénat en vue de la communiquer aux Questeurs. Le président du Comité a également communiqué, le même jour, au Président du Sénat les décisions prises pour les deux derniers sénateurs ayant fait connaître leur réponse dans le cadre de la phase contradictoire.

Le 9 septembre 2020, le Comité de déontologie s'est réuni pour examiner la situation du sénateur ayant fait l'objet d'une demande de nouvel examen. Après avoir pris connaissance des observations du sénateur transmises par le Président du Sénat, le Comité a toutefois confirmé le sens de sa décision et le montant de l'obligation de remboursement.

Le président du Comité a fait connaître, le 14 septembre 2020, au Président du Sénat la position et le raisonnement du Comité et lui a communiqué la version définitive de la liste des obligations de remboursement et de son rapport.

Le 15 septembre 2020, les attestations définitives du contrôle ont été adressés aux sénateurs, à l'adresse postale indiquée par ces derniers. Le courrier des président et vice-président du Comité, accompagnant l'attestation remise, a informé chaque sénateur du niveau de contrôle exercé, du sens de la décision ainsi que, le cas échéant, de la motivation d'une décision lui imposant un remboursement.

AVIS N° CDP/2019-2

DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SÉNAT



LE COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE

- Vu les articles 18-1 à 18-4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;
- Vu le chapitre XXII *bis* de l'Instruction générale du Bureau ;
- Vu le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat, dans sa rédaction issue de l'arrêté n° 2017-106 du Bureau du 31 mai 2017 ;
- Vu la lettre du 23 juillet 2019 par laquelle M. Gérard Larcher, Président du Sénat, a saisi le Comité de déontologie parlementaire de la conformité au code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat de la mise en place d'un traitement de données relatives à des sénateurs pour le compte de la société Monsanto, tel qu'elle a été relatée dans la presse ;
- Vu les observations du 1^{er} octobre 2019 de M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, en réponse à la demande d'information transmise le 30 août 2019 ;
- Vu les observations du 19 septembre 2019 de M. Benoît Rabilloud, président de Bayer SAS, en réponse à la demande d'information transmise le 30 août 2019 ;
- Vu les observations du 23 septembre 2019 de M. Clément Léonarduzzi, présidentexécutif de Publicis consultants France, en réponse à la demande d'information transmise le 17 septembre 2019 ;
- Vu les observations du 27 septembre 2019 de M. Joël Labbé, sénateur, en réponse à l'invitation transmise le 30 août 2019 ;
- Vu les délibérations du Comité de déontologie parlementaire du Sénat en date du 30 octobre 2019 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

1. Le Comité de déontologie parlementaire est saisi par M. Gérard Larcher, sénateur, à la suite de révélations de la presse et d'informations communiquées par M. Joël Labbé, afin qu'il se prononce sur la conformité au code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat de la mise en place d'un traitement de données relatives à des sénateurs pour le compte de la société Monsanto, notamment en vue du renouvellement de l'autorisation d'utilisation du glyphosate.

2. Il ressort de la consultation du répertoire numérique des représentants d'intérêts rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et des précisions apportées par son président que si la société Bayer SA et la société Publicis consultants France sont inscrites sur ce répertoire, tel n'était pas le cas de la société Monsanto avant son absorption par la société Bayer SA. Le Comité n'est dès lors pas compétent pour statuer à l'égard de la société Monsanto qui n'a jamais été un représentant d'intérêts inscrit au répertoire et soumis, à ce titre, au code de conduite rendu applicable par le Bureau du Sénat à compter du 1^{er} juillet 2017, la constitution des fichiers mis en cause ayant, au demeurant, eu lieu avant cette date.

3. Il appartient cependant au Comité de s'assurer que la société Publicis consultants France qui, selon les indications de son président exécutif, a prêté son concours d'octobre 2016 à avril 2017 à la société Fleishman-Hillard dans le cadre de l'activité de représentation d'intérêts pour laquelle la société Monsanto l'avait mandatée, et que la société Bayer SA qui, depuis l'intégration au sein du groupe de la filiale Monsanto SAS, est susceptible d'assurer la représentation d'intérêts de cette dernière, n'ont pas commis de manquement au regard du code de conduite.

4. Si aucune disposition du code de conduite ne traite de la collecte, du traitement et de la conservation de données à caractère personnel relatives aux personnes avec lesquelles les représentants d'intérêts sont susceptibles d'entrer en contact au Sénat dans le cadre de leur représentation d'intérêts (sénateurs, collaborateurs parlementaires, collaborateurs de groupe et membres du personnel du Sénat), les représentants d'intérêts sont tenus, de manière générale, à l'obligation d'exercer leur activité « avec probité et intégrité » en application de l'article 3 du même code de conduite. Or, un représentant d'intérêts manquerait à ses obligations d'intégrité et de probité si, dans le cadre de son activité de représentation d'intérêts, il méconnaissait ses obligations légales comme responsable d'un traitement de données à caractère personnel relatives aux personnes avec lesquelles il est susceptible d'entrer en contact pour la représentation d'intérêts.

5. En l'absence de décision émanant d'une juridiction ou de la Commission nationale de l'informatique et des libertés établissant de manière certaine l'existence ou non d'un manquement d'un représentant d'intérêts à ses obligations légales comme responsable d'un traitement de données à caractère personnel, le Comité doit examiner si, au vu des informations et documents en sa possession, un tel manquement est manifestement constitué.

6. Dès la constitution et la collecte de données à caractère personnel, le représentant d'intérêts est tenu de se conformer aux éventuelles obligations déclaratives et aux modalités et restrictions de collecte de ces données à caractère personnel, en particulier lorsque le traitement est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, selon les principes, règles et conditions fixés par le chapitre II du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 et le chapitre I^{er} du titre I^{er} de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Au stade du traitement et de la conservation de ces données collectées, il incombe notamment au représentant d'intérêts d'assurer, par une information suffisante, l'exercice effectif par les tiers de leurs droits d'accès, de rectification, d'effacement et d'opposition conformément au chapitre III du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 et au chapitre II du titre II de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Dès lors, un manquement au code de conduite

n'est pas constitué par la simple utilisation de données à caractère personnel d'un sénateur, y compris pour établir des analyses ou des présentations, mais du fait d'une utilisation de ces données qui serait contraire aux obligations légales auxquelles est tenu ce représentant d'intérêts.

7. Le sénateur Joël Labbé fait valoir qu'il existe une possibilité que les fichiers en cause constituent un traitement de données à caractère personnel qui serait illégal, mettant en avant l'utilisation de données à caractère personnel reflétant des opinions politiques, le risque d'une collecte de données par des moyens frauduleux ou déloyaux ainsi que l'absence d'accomplissement de l'obligation de déclaration à la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Cette position est contestée par la société Bayer SA qui estime, de manière générale, que les allégations de la presse quant à l'illégalité des fichiers n'ont pas été démontrées. La société Bayer SA s'appuie sur le rapport du cabinet d'avocats Sidley-Austin qui a été chargé de contacter les personnes présentes dans les fichiers incriminés et de mettre à leur disposition, si elles le souhaitent, une copie des informations les concernant. Son rapport, rendu public en anglais et dont la synthèse a été traduite en français, conclut à l'absence d'illégalité des fichiers examinés, en relevant notamment qu'ils ne contiennent que des informations accessibles au public ou obtenues lors de contacts directs avec les « parties prenantes », ce qui peut recouvrir autant les personnes concernées que des tiers. Ce point est confirmé par la société Publicis consultants France qui précise même, pour la partie qui la concerne, que les informations ont été collectées, non pas à l'occasion de rencontres avec les personnes, mais à partir de sources publiques. Le rapport du cabinet Sidley-Austin, dont les conclusions sont reprises à son compte par la société Bayer SAS, estime que ces fichiers, même s'ils peuvent contenir des affiliations politiques qui sont d'ailleurs publiques, ne comportent aucune opinion politique ou philosophique, dans la mesure où ne peut être considérée comme telle la simple opinion sur un composé chimique, une technologie ou une entreprise.

8. Il ressort des informations transmises au Comité qu'aucune preuve n'a été apportée permettant de déceler, à ce stade, une méconnaissance des obligations légales à la charge des représentants d'intérêts concernés au moment de la constitution et de la collecte des données à caractère personnel concernant des sénateurs. La déclaration d'un traitement de données est une obligation assortie de plusieurs exemptions légales dont il est permis, en l'absence de preuve contraire, de penser raisonnablement qu'elles aient pu permettre, le cas échéant, d'en dispenser le responsable du traitement de données à l'époque de la constitution du fichier.

9. S'il peut exister des incertitudes sur le traitement des données ainsi collectées lors de leur exploitation, la société Bayer SAS a affirmé n'avoir jamais utilisé les fichiers constitués pour le compte de la société Monsanto. De même, la société Publicis consultants France a indiqué que le fichier constitué n'a pas fait l'objet d'une utilisation à compter de sa transmission à la société Fleishman-Hillard mais a été conservé uniquement en archive selon les prescriptions légales. Dès lors, il n'y a pas lieu d'examiner si un manquement persiste dans le traitement des données à caractère personnel, puisque celui-ci n'a jamais été exercé par ces représentants d'intérêts.

*

* *

10. Le Comité estime ainsi que les informations et documents en sa possession ne permettent pas de caractériser un manquement au code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat par la société Bayer SAS et la société Publicis consultants France. Il rappelle néanmoins qu'une saisine ultérieure du Comité demeure ouverte si un nouvel élément de fait ou de droit permettait de modifier l'appréciation portée sur le comportement de ces représentants d'intérêts.

Le 31 octobre 2019

AVIS N° CDP/2019-3

DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SÉNAT



LE COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE

- Vu l'article 4 *sexies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,
- Vu l'arrêté n° 2017-272 du Bureau du 7 décembre 2017 relatif aux frais de mandat,
- Vu la lettre du 29 octobre 2019 par laquelle le Président du Sénat a saisi le Comité de déontologie parlementaire d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté de Bureau approuvé le même jour par le Conseil de Questure,
- Vu les délibérations du Comité de déontologie parlementaire du Sénat en date du 30 octobre 2019,

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

1. Le Comité de déontologie parlementaire est saisi par M. Gérard Larcher, Président du Sénat, d'un projet d'arrêté du Bureau approuvé par le Conseil de Questure en vue de compléter l'arrêté n° 2017-272 du 7 décembre 2017 relatif aux frais de mandat. Ces propositions de modification font suite à la transmission, le 8 octobre 2019, du rapport du Comité au Bureau du Sénat en vue de rendre compte des contrôles effectués sur la prise en charge des frais de mandat au titre de 2018 et faire part, à l'aune de cette expérience, de ses recommandations.
2. Le projet d'arrêté sur lequel le Comité est appelé à émettre un avis transcrit les propositions des Questeurs au Bureau en réponse aux recommandations du Comité nécessitant une évolution de la réglementation, les autres recommandations pouvant être mises en œuvre par l'adoption de mesures techniques ou administratives.
3. L'article 1^{er} du projet d'arrêté du Bureau propose de conférer un fondement réglementaire à une circulaire prise par les Questeurs afin de « *préciser [...] les conditions d'application [de l'arrêté du 7 décembre 2017] ainsi que de son référentiel annexé* » qui dresse la liste des dépenses éligibles à une prise en charge au titre des frais de mandat. Il est proposé que cette circulaire ainsi que ses modifications ultérieures soient adoptées après avis du Comité de

déontologie parlementaire. Le Comité approuve l'instauration de cet instrument permettant de consolider dans un document unique, accessible aux sénateurs comme aux personnes chargées du contrôle des frais de mandat, les interprétations et précisions utiles à la compréhension de la réglementation applicable. Cette circulaire favoriserait une diffusion pédagogique des solutions déjà apportées aux interrogations récurrentes des sénateurs en ce domaine.

4. L'article 2 complète marginalement, à compter du 1^{er} janvier 2020, le contenu des catégories du référentiel des dépenses éligibles à une prise en charge au titre des frais de mandat. Il est ainsi proposé de prévoir expressément que sont éligibles, au titre de la catégorie 1 (Frais liés à la permanence dans la circonscription), les fournitures de bureau et les dispositifs destinés à la sécurisation des locaux, ainsi qu'au titre de la catégorie 3 (Frais spécifiques liés à l'hébergement parisien), le mobilier et les dispositifs également destinés à la sécurisation des locaux. Ces ajouts, qui reprennent des suggestions formulées par le Comité, sont justifiés. En particulier, les frais de sécurisation, qui peuvent excéder les simples charges locatives, sont cependant justifiés par les menaces particulières auxquelles les sénateurs peuvent être exposés et qui se matérialisent par des dégradations sur les permanences parlementaires ou logements des sénateurs ou, de manière préventive, par des demandes de sécurisation de ces locaux de la part des services de de sécurité. En tout état de cause, les dépenses correspondant à ces nouvelles rubriques du référentiel ne pourront être engagées qu'à condition du respect des autres principes énoncés par la réglementation, à commencer par leur lien avec l'exercice du mandat parlementaire et le caractère raisonnable de leur prise en charge.

*

* *

5. En conséquence, le Comité émet un avis favorable à l'ensemble des dispositions du projet d'arrêté de Bureau dans sa rédaction résultant de la proposition du Conseil de Questure.