

Décision n° 2018-767 DC  
du 5 juillet 2018

(Résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, le 8 juin 2018, par le président du Sénat, sous le n° 2018-767 DC, conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, d'une résolution adoptée le 6 juin 2018 relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code électoral ;
- l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote ;
- l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;
- l'avis du comité de déontologie parlementaire du Sénat n° CDP/2018-3, adopté le 3 avril 2018 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel modifie le règlement du Sénat afin d'instituer ou de modifier des dispositions

relatives aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.

2. En raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne, la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier au regard tant de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour son application. Entrent notamment dans cette dernière catégorie l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ainsi que les modifications qui lui ont été apportées. Ces textes législatifs ne s'imposent à une assemblée parlementaire, lorsqu'elle modifie ou complète son règlement, qu'autant qu'ils sont conformes à la Constitution.

3. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation* ». Le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution dispose : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». En vertu de l'article 26 de la Constitution : « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions* ». L'article 27 de la Constitution dispose : « *Tout mandat impératif est nul* ». Ces dispositions imposent le respect de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat.

– Sur certaines dispositions de l'article 1<sup>er</sup> :

4. L'article 1<sup>er</sup> de la résolution modifie l'article 23 *bis* du règlement du Sénat, relatif à la participation des sénateurs aux travaux du Sénat. En particulier, il donne une nouvelle rédaction à l'alinéa 8 de cet article 23 *bis*, qui concerne les absences des sénateurs aux votes et explications de vote sur les projets et propositions de loi ou de résolution déterminés par la Conférence des présidents, aux réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin et consacrées à l'examen de projets de loi ou de propositions de loi ou de résolution et aux séances de questions d'actualité au Gouvernement. En cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire, à la fois, à plus de la moitié de ces votes et explications de vote, à plus de la moitié de ces réunions et à plus de la moitié des séances de questions d'actualité au Gouvernement, il est procédé à une retenue financière égale à la totalité du

montant trimestriel de l'indemnité de fonction du sénateur en cause. Le même alinéa porte le seuil de la moitié aux deux tiers pour les sénateurs élus outre-mer.

5. Le troisième alinéa de l'article 27 de la Constitution prévoit : « *La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote* ». L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 mentionnée ci-dessus a fixé les conditions d'exercice de cette délégation. Il en résulte qu'un membre du Parlement votant par délégation, dans le respect des conditions posées par cette ordonnance, exerce son mandat. Par suite, pour le calcul de la retenue prévue par l'alinéa 8 de l'article 23 *bis*, un sénateur votant par délégation ne saurait être regardé comme absent lors d'un vote. Cette réserve ne vaut pas pour les explications de vote.

6. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, l'alinéa 8 de l'article 23 *bis* résultant de l'article 1<sup>er</sup> de la résolution n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur l'article 3 :

7. L'article 3 insère dans le règlement un nouvel article 91 *bis* relatif aux obligations déontologiques auxquelles les sénateurs sont tenus dans l'exercice de leur mandat. En vertu de la nouvelle rédaction de l'article 99 *ter*, résultant de l'article 9 de la résolution, le manquement grave à ces obligations est susceptible de faire l'objet de l'une des sanctions disciplinaires mentionnées à l'article 92 du règlement.

. En ce qui concerne l'obligation de respect du principe de laïcité dans l'exercice du mandat :

8. L'alinéa 2 de l'article 91 *bis* impose aux sénateurs d'exercer leur mandat « *dans le respect du principe de laïcité* ». Toutefois, le règlement du Sénat ne saurait avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à la liberté d'opinion et de vote des sénateurs.

. En ce qui concerne le respect des autres obligations déontologiques dans l'exercice du mandat :

9. L'alinéa 1 de l'article 91 *bis* impose aux sénateurs de faire prévaloir, en toutes circonstances, l'intérêt général sur tout intérêt privé et de veiller à rester libres de tout lien de dépendance à l'égard d'intérêts privés ou de puissances étrangères. Le reste des dispositions de l'alinéa 2 de cet

article leur fait obligation d'exercer leur mandat avec assiduité, dignité, probité et intégrité.

10. Compte tenu de leur nature, ces obligations ne méconnaissent pas la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat.

11. Sous la réserve énoncée au paragraphe 8, l'article 91 *bis* résultant de l'article 3 de la résolution n'est donc pas contraire à la Constitution.

– Sur l'article 4 :

12. L'article 4 insère un article 91 *ter* dans le règlement, relatif à la prévention et au traitement des conflits d'intérêts. Il prévoit en particulier la tenue d'un registre public des déports, ainsi que l'obligation pour tout sénateur de s'abstenir de solliciter ou d'accepter, dans le cadre des travaux du Sénat, des fonctions qui, s'il les exerçait, le placeraient en situation de conflit d'intérêts.

13. Ces dispositions, qui mettent en œuvre les dispositions de l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et n'ont ni pour objet ni pour effet de contraindre un sénateur à ne pas participer aux travaux du Sénat, ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur l'article 8 :

14. L'article 8 insère un article 91 *septies* dans le règlement, qui détermine les conditions dans lesquelles le comité de déontologie parlementaire peut être saisi et rendre publics ses avis. Si la seconde phrase de l'alinéa 2 de cet article 91 *septies* autorise le Bureau à transmettre à ce comité la déclaration d'intérêts et d'activités d'un sénateur, il ressort de la première phrase du même alinéa que cette procédure a seulement pour objet de permettre au président et au Bureau du Sénat de solliciter son avis sur une situation susceptible de constituer un conflit d'intérêts ou sur une question déontologique liée à l'exercice du mandat. Ces dispositions ne peuvent ainsi permettre au comité de se prononcer sur la compatibilité avec le mandat parlementaire des fonctions ou activités exercées par un sénateur ou des participations financières qu'il détient, compétence que les articles L.O. 151-2 et L.O. 297 du code électoral réservent au seul Bureau du Sénat et, en cas de doute, au Conseil constitutionnel.

15. Dans ces conditions, l'article 91 *septies* résultant de l'article 8 de la résolution n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur les autres dispositions de la résolution :

16. Les autres dispositions de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution.

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Sous la réserve énoncée au paragraphe 5, l'alinéa 8 de l'article 23 *bis* du règlement du Sénat, dans sa rédaction résultant de l'article 1<sup>er</sup> de la résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs, est conforme à la Constitution.

Article 2. – Sous la réserve énoncée au paragraphe 8, l'article 91 *bis* du règlement du Sénat, dans sa rédaction résultant de l'article 3 de la même résolution, est conforme à la Constitution.

Article 3. – Les autres dispositions de la même résolution sont conformes à la Constitution.

Article 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 5 juillet 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 5 juillet 2018.