

N° 225

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 décembre 2013

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de rénover les règles relatives à l'obligation de participation des Sénateurs aux travaux des commissions du Sénat,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-Pierre BEL, Thierry FOUCAUD, Jean-Marc TODSCHINI, Didier GUILLAUME, Jean-Pierre RAFFARIN, Mme Bariza KHIARI, MM. Jean-Léonce DUPONT, Jean-Patrick COURTOIS, Charles GUENÉ, Jean-Claude CARLE, Gérard DÉRIOT, Alain ANZIANI, Jean BOYER, Marc DAUNIS, Mmes Michelle DEMESSINE, Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Jean DESESSARD, Hubert FALCO, François FORTASSIN, Jacques GILLOT, Mme Odette HERVIAUX, M. Gérard LE CAM, Mmes Marie-Noëlle LIENEMANN et Catherine PROCACCIA,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Lors de sa réunion du 16 novembre 2011, le Bureau du Sénat a créé en son sein un *groupe de travail sur les conditions matérielles et financières applicables aux Sénateurs*, composé d'un représentant de chaque groupe politique et chargé d'étudier diverses pistes de réforme, dans un triple objectif de rationalisation des moyens mis à la disposition des Sénateurs, d'exemplarité et de maîtrise des dépenses publiques.

Sur proposition du groupe de travail, le Bureau du Sénat et le Conseil de Questure ont adopté, au printemps 2012 puis au début de l'année 2013, plusieurs réformes consistant en :

- une réduction de l'indemnité représentative de frais de mandat des Sénateurs et des indemnités particulières de fonction versées aux Sénateurs exerçant des fonctions d'autorité ;

- un ajustement à la baisse de certaines facilités matérielles accordées aux Sénateurs, en matière de transports, d'équipements informatiques, d'aide au logement ;

- une réforme du régime de retraite des Sénateurs, prévoyant notamment l'application aux Sénateurs élus en 2011 et nés entre 1952 et 1955 des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 relatives à l'âge d'ouverture du droit à pension ;

- une modification des conditions d'éligibilité des anciens Sénateurs non réélus au dispositif d'allocation d'aide au retour à l'emploi.

Poursuivant ses réflexions au cours de l'année 2013, le *groupe de travail sur les conditions matérielles et financières applicables aux Sénateurs* a également souhaité rénover les règles relatives à l'obligation de participation des Sénateurs aux travaux du Sénat. Les propositions qu'il a formulées ont fait l'objet d'échanges de vues lors des réunions du Bureau du Sénat du 27 février et du 11 décembre 2013. C'est sur la base de ces échanges de vues qu'a été rédigée la présente proposition de résolution.

L'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement dispose que le Règlement

de chaque Assemblée détermine les conditions dans lesquelles le montant de l'indemnité de fonction d'un Parlementaire varie en fonction de sa participation aux travaux de l'Assemblée à laquelle il appartient.

Pour des raisons pratiques, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, seule l'obligation de présence aux réunions des commissions permanentes est sanctionnée, dans des conditions prévues par les articles 15 et 42 de leurs Règlements respectifs.

L'article 15 du Règlement du Sénat prévoit ainsi que trois absences consécutives non justifiées d'un commissaire dans une commission permanente, quelles que soient les dates des réunions et leur nombre dans une même journée, entraînent :

– d'une part, la réduction de moitié de l'indemnité de fonction du commissaire jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante ;

– d'autre part, la démission de ce commissaire, lequel ne peut être remplacé en cours d'année.

Les cas de dispenses sont les suivants : le commissaire a délégué son vote, il s'est fait suppléer par un autre membre de la commission ou il s'est mis en congé du Sénat.

Ce dispositif souffre d'une double limite qui le rend inapplicable et... inappliqué.

En premier lieu, les sanctions sont trop lourdes, à la fois pour le Sénateur concerné et pour son groupe politique, puisque trois absences consécutives non justifiées au début de la session ordinaire, dès le mois d'octobre par exemple, devraient se traduire pour les huit mois suivants par une réduction de moitié de l'indemnité de fonction du Sénateur, ainsi qu'une interdiction de siéger et d'être remplacé au sein de sa commission permanente.

En second lieu, les cas de dispense ne semblent pas adaptés, notamment parce qu'ils ne couvrent pas des hypothèses de présence en séance plénière, dans une autre commission permanente (participation du rapporteur d'une commission saisie pour avis aux réunions de la commission saisie au fond consacrées à l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, par exemple), voire dans une réunion d'un autre organe interne (une commission spéciale, une commission d'enquête, la commission des affaires européennes, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, le Bureau du Sénat, le Conseil de Questure par exemple).

Après avoir étudié les règles en vigueur dans d'autres assemblées parlementaires, le *groupe de travail sur les conditions matérielles et financières applicables aux Sénateurs* a préconisé les évolutions suivantes,

inspirées du dispositif mis en place par l'Assemblée nationale et justifiant la modification des articles 15 et 20 du Règlement du Sénat.

Les deux premiers alinéas de l'article 15 resteraient inchangés.

Le **premier** (1.) dispose que la présence aux réunions des commissions est obligatoire, sans toutefois préciser quelles sont les commissions concernées. Le groupe de travail n'a pas souhaité modifier cette disposition, dont il est possible de considérer qu'elle s'applique à toutes les instances portant la dénomination de « commission », qu'il s'agisse des commissions permanentes, des commissions spéciales, des commissions d'enquête et des commissions mixtes paritaires visées au chapitre III du Règlement du Sénat, mais également de la commission des affaires européennes visée au chapitre XI *bis*, de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne visée à l'article 103 *bis*, ou encore de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois prévue au chapitre X *bis* dans l'Instruction Générale du Bureau.

Le **deuxième** (2.) ouvre à un commissaire la faculté de déléguer son droit de vote à un autre membre de la commission, lorsqu'il se trouve dans l'un des cas énumérés à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote. Il précise que la délégation est notifiée au Président de la commission et qu'un même commissaire ne peut exercer plus d'une délégation.

Les cas énumérés à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 sont les suivants :

1° Maladie, accident ou événement familial grave empêchant le parlementaire de se déplacer ;

2° Mission temporaire confiée par le Gouvernement ;

3° Service militaire accompli en temps de paix ou en temps de guerre ;

4° Participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par le Sénat ;

5° En cas de session extraordinaire, absence de la métropole ;

6° Cas de force majeure appréciés par décision du Bureau.

Il est à noter qu'à l'Assemblée nationale, contrairement au Sénat, les délégations de vote ne sont pas autorisées en commission.

La fin de l'article 15 du Règlement du Sénat serait en revanche sensiblement modifiée, par l'article premier de la proposition de résolution.

Pour des raisons pratiques, tenant à la plus grande facilité des contrôles, seule l'obligation de présence en commission permanente resterait sanctionnée (4.).

Dès lors que les réunions des commissions permanentes doivent, selon les termes de l'article 14 du Règlement du Sénat, être en principe organisées le mercredi matin, seules seraient sanctionnées les absences non excusées d'un commissaire à une réunion de commission permanente convoquée le mercredi matin, en session ordinaire et hors période de suspension des travaux du Sénat en séance plénière (4.).

Les sanctions consisteraient en une retenue sur le montant mensuel de l'indemnité de fonction de l'intéressé, progressive en fonction du nombre des absences :

- trois absences mensuelles non excusées donneraient lieu à une retenue de 50 % ;

- quatre absences mensuelles non excusées donneraient lieu à une retenue de 75 % ;

- cinq absences mensuelles non excusées donneraient lieu à une retenue de 100 %.

L'absence d'un commissaire à une réunion de commission serait excusée dans les hypothèses suivantes (3.) :

- lorsqu'il se trouve dans l'un des cas énumérés à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote (le groupe de travail s'est demandé s'il ne fallait pas exiger que le Sénateur ait effectivement délégué son droit de vote pour être excusé mais a écarté cette solution, considérant que l'intéressé devait rester libre de sa décision) ;

- lorsqu'il participe aux travaux d'une autre commission (le groupe de travail n'a ainsi pas visé la participation aux travaux des missions communes d'information, de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ou encore des délégations, puisqu'en cas de coïncidence entre une réunion organisée par l'une de ces instances et une réunion organisée par une commission, les sénateurs devraient privilégier cette dernière, pour laquelle le Règlement du Sénat prévoit une obligation de présence) ;

- en cas d'exercice des fonctions de membre du Bureau du Sénat ;

- lorsque la réunion de la commission est organisée en même temps que le Sénat tient séance.

Il reviendrait aux Présidents des commissions permanentes, aux fins d'application du dispositif de sanction, d'informer les Questeurs des absences non excusées des Sénateurs membres de leur commission (4.). La retenue serait pratiquée sur le montant de l'indemnité de fonction du mois suivant le constat desdites absences.

Enfin, il est prévu que le dispositif de sanction ne s'applique ni aux Présidents des groupes, ni aux Sénateurs élus outre-mer, ni aux Sénateurs représentant les Français établis hors de France, dont les obligations les empêchent souvent d'assister aux réunions des commissions permanentes, ni aux Sénateurs en congé du Sénat en application de l'article 34 du Règlement, cette dernière hypothèse n'ayant pratiquement jamais reçu d'application (4.).

La réécriture de l'article 15 du Règlement du Sénat se traduirait par la disparition de la possibilité offerte à un commissaire de se faire suppléer par un autre membre de la commission au motif qu'il est retenu par les travaux d'une assemblée internationale ou européenne ou d'une commission spéciale.

Ouverte en 2004 et pratiquement jamais utilisée depuis, cette faculté ne présente guère d'intérêt dans la mesure où :

– d'une part, selon le Conseil constitutionnel (*décision n° 2004-495 DC du 18 mai 2004*), les seuls cas dans lesquels un commissaire peut déléguer son vote en commission sont ceux énoncés à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958,

– d'autre part, les cas actuels permettant à un Sénateur de se faire suppléer deviendraient des cas où son absence serait excusée.

L'article 2 de la proposition de résolution en tire la conséquence au dernier alinéa (6.) de l'article 20 du Règlement du Sénat en supprimant la mention au *Journal officiel*, le lendemain de chaque séance de commission, des noms des membres suppléés ; seuls seraient mentionnés les noms des membres présents, excusés ou absents par congé.



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### Article 1<sup>er</sup>

- ① Les deux derniers alinéas de l'article 15 du Règlement du Sénat sont remplacés par dix alinéas ainsi rédigés :
- ② « 3. - L'absence d'un commissaire à une réunion de commission est excusée :
- ③ « - lorsqu'il se trouve dans l'un des cas énumérés à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote ;
- ④ « - lorsqu'il participe aux travaux d'une autre commission ;
- ⑤ « - en cas d'exercice des fonctions de membre du Bureau du Sénat ;
- ⑥ « - lorsque la réunion de la commission est organisée en même temps que le Sénat tient séance.
- ⑦ « 4. - Les absences non excusées d'un commissaire à une réunion de commission permanente convoquée le mercredi matin, en session ordinaire et hors période de suspension des travaux du Sénat en séance plénière, donnent lieu à une retenue sur le montant mensuel de son indemnité de fonction calculée comme suit :
- ⑧ « - trois absences mensuelles non excusées donnent lieu à une retenue de 50 % ;
- ⑨ « - quatre absences mensuelles non excusées donnent lieu à une retenue de 75 % ;
- ⑩ « - cinq absences mensuelles non excusées donnent lieu à une retenue de 100 %.
- ⑪ « Les questeurs sont informés des absences non excusées par les présidents des commissions permanentes. La retenue est pratiquée sur le montant de l'indemnité de fonction du mois suivant celui au cours duquel lesdites absences ont été constatées.
- ⑫ « Le présent 4 ne s'applique ni aux présidents des groupes, ni aux sénateurs élus outre-mer, ni aux sénateurs représentant les Français établis

hors de France, ni aux sénateurs en congé du Sénat en application de l'article 34 du présent Règlement. »

## **Article 2**

À la première phrase du dernier alinéa de l'article 20 du Règlement du Sénat, le mot : « suppléés, » est supprimé.