

N° 401

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 février 2014

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution de M. Jean-Pierre BEL et plusieurs de ses collègues 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,***

Par M. Alain ANZIANI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Huest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendlé, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 225 et 402 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
EXAMEN DES ARTICLES.....	13
• <i>Article 1^{er}</i> (art. 15 du règlement du Sénat) Modification des règles relatives à l'obligation de participation des sénateurs aux travaux des commissions et à la sanction de cette obligation	13
• <i>Article 2</i> (art. 20 du règlement du Sénat) Coordination	27
• <i>Article 3 (nouveau)</i> Entrée en vigueur de la proposition de résolution	28
EXAMEN EN COMMISSION	29
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	45
ANNEXE : ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ RELATIFS À LA SANCTION DE L'ABSENTÉISME PARLEMENTAIRE	47
TABLEAU COMPARATIF	51

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie mercredi 26 février 2014, sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur**, président, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Alain Anziani** sur la **proposition de résolution n° 225 (2013-2014)** 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**.

Après avoir rappelé le cadre organique permettant de sanctionner par une retenue sur la seule indemnité de fonction une présence insuffisante des parlementaires, le rapporteur a exposé le régime de sanction instauré en 1959 dans le règlement du Sénat, avant de constater qu'il était tombé en désuétude. L'article 15 du règlement prévoit ainsi, en cas de trois absences consécutives à une réunion de commission, une retenue de la moitié de l'indemnité de fonction jusqu'à la session ordinaire suivante, ainsi que la démission du parlementaire, sans possibilité pour son groupe de le remplacer, pour la même durée.

Le rapporteur a ensuite présenté la proposition de résolution, adoptée par le Bureau du Sénat à l'unanimité, destinée à remplacer le dispositif actuel de l'article 15 par un mécanisme de sanction plus adapté et donc applicable.

Une retenue de 50 % de l'indemnité de fonction serait appliquée pour trois absences par mois à une réunion de commission permanente le mercredi matin, pendant la session ordinaire. Cette retenue serait de 75 % pour quatre absences et 100 % pour cinq. Certains motifs permettraient d'excuser l'absence : les cas dans lesquels un sénateur peut déléguer son vote, la participation aux travaux d'une autre commission, l'exercice des fonctions de membre du Bureau ainsi que le cas où la réunion de commission se tient en même temps que la séance publique. Des exonérations seraient en outre prévues pour les présidents des groupes, les sénateurs d'outre-mer, les sénateurs représentant les Français établis hors de France ainsi que les sénateurs en congé du Sénat.

À l'issue d'un large débat permettant l'expression des différents points de vue sur la portée de la proposition de résolution, la commission a adopté les **onze amendements** présentés par son rapporteur, en vue notamment de clarifier et de simplifier la nouvelle rédaction de l'article 15 du règlement, dont le premier alinéa fixe l'obligation de présence aux réunions de commission.

Ces amendements simplifient le mode de calcul de la pénalité en cas d'absence, avec une retenue de 100 % au-delà de trois absences. Dans l'attente de l'élaboration d'un régime adapté, ils maintiennent l'exonération prévue pour les sénateurs d'outre-mer et ceux représentant les Français établis hors de France, tout en encadrant mieux les autres exonérations. Ils précisent également le rôle des questeurs en matière de contrôle des motifs d'absence. Enfin, ils prévoient une application du nouveau régime à compter du renouvellement du Sénat de septembre 2014.

La commission des lois a **adopté** la proposition de résolution **ainsi modifiée**.

Mesdames, Messieurs,

Le 11 décembre 2013, M. Jean-Pierre Bel, président du Sénat, et les membres du Bureau ont déposé une 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.

Cette proposition de résolution fait suite aux travaux du groupe de travail sur les conditions matérielles et financières applicables aux sénateurs, mis en place par le Bureau en son sein. Sur la base des travaux de ce groupe, présidé par nos collègues Thierry Foucaud et Jean-Marc Todeschini, le Bureau du Sénat a déjà pris un certain nombre de dispositions en 2012 et 2013 en vue de rationaliser et de mieux encadrer les moyens mis à disposition des sénateurs pour faciliter l'exercice de leur mandat¹, dans un contexte budgétaire de maîtrise des dépenses de fonctionnement du Sénat. Parallèlement, le président du Sénat a engagé une consultation afin d'améliorer le travail parlementaire.

La présente proposition de résolution vise à traduire les délibérations du Bureau des 27 février et 11 décembre 2013, sur la base des conclusions du groupe de travail², portant sur l'obligation de participation des sénateurs aux réunions des commissions permanentes. Elle a ainsi recueilli l'assentiment de l'ensemble des membres du Bureau, tous les groupes y étant représentés.

Pour l'examen en commission de cette proposition de résolution, votre rapporteur a tenu à entendre les présidents des commissions permanentes, les présidents des groupes, le président de la commission des affaires européennes, le président de la délégation à l'outre-mer ainsi qu'une délégation des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

¹ Réduction de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) et des indemnités particulières de fonction, diminution de certaines facilités matérielles, entre autres dispositions.

² Ce groupe de travail s'est notamment appuyé pour conduire sa réflexion sur une étude comparative avec certains Parlements étrangers, qui figure en annexe du présent rapport.

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.

Selon une formulation quasiment inchangée depuis 1959, l'article 15, alinéa 3, du règlement du Sénat, prévoit la démission d'office de tout commissaire après trois absences consécutives non justifiées, par le président du Sénat, à la demande du bureau de la commission. Jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante, le groupe concerné ne peut pas remplacer ce commissaire, lequel se voit également privé pour la même durée de la moitié de son indemnité de fonction.

Il résulte des recherches de votre rapporteur que le seul cas recensé – mais les recherches de votre rapporteur sont peut-être incomplètes et sans doute d'autres cas ont-ils existé dans les années 1960 – remonte à 1959, lorsque le bureau de la commission des affaires culturelles a signalé au président du Sénat trois absences consécutives non justifiées de notre ancien collègue Ménad Mustapha, sénateur des départements d'Orléansville et Médéa en Algérie. Cette disposition est tombée en désuétude depuis.

En effet, ce dispositif comporte une conséquence indirecte difficilement applicable. La sanction financière pour l'intéressé se trouve en définitive moins lourde que la sanction politique pour son groupe. Ce dernier se voit privé d'un représentant au sein d'une commission jusqu'à la session ordinaire suivante. Si la faute est individuelle, la sanction est collective. Un tel dispositif ne semble aujourd'hui plus réaliste. Votre rapporteur relève que l'Assemblée nationale a abandonné un système similaire, à l'occasion de la réforme de son règlement adoptée en 2009, à la suite de la révision constitutionnelle de juillet 2008.

Aussi la présente proposition de résolution vise-t-elle à remplacer un dispositif sévère mais inapplicable en raison de ses conséquences politiques, par un nouveau dispositif réellement opérationnel et qui a vocation à s'appliquer, dès lors qu'il s'agit d'un engagement collégial du Bureau du Sénat. Outre une incitation à l'assiduité en réunion de commission, l'objectif recherché est de sanctuariser les réunions de commission, qui se tiennent en principe le mercredi matin. La participation de nos collègues y est d'autant plus nécessaire qu'en vertu de la révision constitutionnelle de juillet 2008, les discussions législatives en séance publique s'ouvrent dorénavant sur la base du texte de la commission.

Ainsi, l'article 14 de notre règlement prévoit que le Sénat consacre en principe le mercredi matin aux travaux des commissions¹, tandis que l'article 15 dispose que la présence aux réunions de commission est obligatoire, sauf dans

¹ L'article 14 précise en outre, à titre subsidiaire, que les travaux des commissions peuvent aussi se tenir le mardi matin avant les réunions des groupes et une autre demi-journée, en fonction de l'ordre du jour de la séance publique.

les cas ouvrant droit à délégation de vote ou ceux de participation aux travaux d'une assemblée internationale ou d'une commission spéciale.

La présente proposition de résolution substitue au régime actuel de sanction prévu à l'article 15 du règlement un nouveau dispositif de retenue financière sur l'indemnité de fonction en cas d'absences répétées injustifiées aux réunions de commission du mercredi matin (**article 1^{er}**).

Dans un premier temps, la proposition établit une liste limitative des excuses valables pour justifier l'absence à une réunion de commission, quel que soit le moment de la semaine où elle a lieu :

- se trouver dans l'un des cas prévus pour une délégation de vote, en vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, parmi lesquels figurent la maladie, un événement familial grave, une mission temporaire confiée par le Gouvernement, la participation aux travaux d'une assemblée internationale ainsi que les « *cas de force majeure appréciés par décision des bureaux des assemblées* » ;

- participer aux travaux d'une autre commission ;

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

- lorsque la réunion de commission a lieu en même temps que la séance publique.

Dans un second temps, en cas d'absences répétées sans excuse valable aux réunions de commission du mercredi matin, en session ordinaire et hors période de suspension des travaux du Sénat en séance publique, la proposition de résolution prévoit un mécanisme de retenue financière partielle puis totale de l'indemnité de fonction à partir de trois absences mensuelles¹. Elle instaure cependant une exonération de sanction pour les présidents des groupes, pour nos collègues d'outre-mer ou représentant les Français établis hors de France ainsi que pour nos collègues en congé du Sénat – ce dernier cas de figure semble être tombé en désuétude², mais il demeure prévu par notre règlement.

La retenue ne pourra porter que sur la seule indemnité de fonction, qui s'élève à ce jour à 1420,03 euros bruts mensuels. Cette limitation est imposée par l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 précitée, qui ne permet pas d'appliquer des sanctions sur l'indemnité parlementaire elle-même.

En outre, la proposition de résolution procède à une coordination au sein de l'article 20 du règlement (**article 2**).

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a approuvé l'économie générale de la présente proposition de résolution, tout en ajustant

¹ En dehors des périodes de suspension des travaux parlementaires en séance, la grande majorité des mois d'une session ordinaire compte trois ou quatre mercredis en moyenne et rarement cinq.

² La possibilité pour un sénateur de solliciter, sur demande écrite motivée, à être mis temporairement en congé du Sénat n'a pas été utilisée depuis 1994, la demande précédente remontant à 1984.

ou en clarifiant certaines de ses dispositions. Elle a ainsi adopté à cette fin onze amendements afin de préciser et simplifier le dispositif envisagé, mais aussi de rendre plus lisible et cohérente la rédaction de l'article 15 du règlement.

Ainsi, l'article 15 du règlement s'ouvrirait, comme actuellement, par le principe de l'obligation de présence en réunion de commission, suivi par la détermination du régime de retenue financière en cas d'absences répétées lors des réunions de commission du mercredi matin en session ordinaire, puis par l'énumération des quelques cas de dispense de retenue et enfin par la fixation des modalités concrètes de contrôle et d'application de la retenue. Le régime des délégations de vote en commission serait renvoyé à la fin de l'article.

Le principe de la retenue financière a été généralisé à l'ensemble des sénateurs par votre commission, tout en prenant en compte les spécificités propres aux fonctions de président de groupe et le cas de nos collègues qui se mettent en congé du Sénat, sur demande écrite et motivée, après avis du Bureau et du Sénat lui-même. Toutefois, dans l'attente de l'élaboration d'un régime adapté à leur situation, dans le prolongement des réflexions engagées par son rapporteur, votre commission a maintenu en l'état l'exonération prévue pour nos collègues d'outre-mer ou représentant les Français établis hors de France.

Votre commission a aussi précisé que le contrôle des absences devait revenir aux questeurs, à l'aide le cas échéant de pièces justificatives, et non aux présidents de commission, chargés uniquement de transmettre aux questeurs la liste des absences. La retenue serait appliquée sur décision des questeurs.

Enfin, votre commission a décidé que ce nouveau dispositif entrerait en vigueur à compter du prochain renouvellement du Sénat, en septembre 2014, c'est-à-dire pour la session ordinaire 2014-2015.

Toutefois, votre rapporteur considère que le nouveau dispositif mis en place n'atteindra pleinement son objectif qu'à partir du moment où le Bureau du Sénat exercera véritablement la compétence qu'il tient de l'ordonnance organique du 13 décembre 1958 précitée en matière de vérification des absences pour cas de force majeure¹. En effet, l'expérience montre que le cas de force majeure est le motif le plus fréquemment utilisé pour déléguer son vote en commission, sans que la réalité de la force majeure puisse être avérée.

Dans la pratique, il n'est pas possible de soumettre au Bureau l'examen des cas de force majeure qui, par définition, se produisent peu de temps avant la réunion de commission². Votre rapporteur propose toutefois que le Bureau définisse mieux cette notion de force majeure, en s'inspirant du droit commun,

¹ La délégation de vote pour cas de force majeure ne figurait pas initialement dans l'ordonnance organique n° 58-1066 du 7 novembre 1958. Elle a été introduite par la loi organique n° 62-1 du 3 janvier 1962, validée sur ce point par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 61-16 DC du 22 décembre 1961, selon laquelle « il appartiendra aux bureaux des Assemblées, chargés d'apprécier lesdits cas de force majeure, de veiller à la stricte application » du principe constitutionnel selon lequel le droit de vote est personnel et la délégation de vote ne peut qu'exceptionnellement être autorisée.

² Incident de transport par exemple.

notion que la doctrine définit comme un « *événement imprévisible et irrésistible (...) provenant d'une cause extérieure* »¹.

Dans le cadre fixé par le Bureau, le Conseil de questure pourrait ainsi examiner *a posteriori* les motifs d'absence invoqués, y compris la force majeure, en vue de l'application du nouveau mécanisme de retenue financière.

Votre commission a **adopté** la 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 **ainsi modifiée**.

¹ Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, 1987, p. 392.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 15 du règlement du Sénat)

Modification des règles relatives à l'obligation de participation des sénateurs aux travaux des commissions et à la sanction de cette obligation

L'article 1^{er} de la proposition de résolution modifie les deux derniers alinéas de l'article 15 du règlement du Sénat, pour mettre en place un nouveau régime de sanction en cas d'absences répétées d'un commissaire aux réunions de commission, dans le cadre prévu par l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, qui permet de faire varier le montant de la seule indemnité de fonction¹ en fonction de sa participation aux travaux de l'assemblée à laquelle le parlementaire appartient.

Depuis le début de la V^{ème} République, la participation aux travaux de l'assemblée est appréhendée au travers de la participation aux travaux de la commission permanente dont le parlementaire est membre, étant précisé qu'on ne peut appartenir, réglementairement, qu'à une seule commission².

La présence des parlementaires en séance publique, même si elle très observée par l'opinion, obéit quant à elle à d'autres considérations. En dehors de la séance publique, les sénateurs peuvent être mobilisés par de nombreuses autres activités de nature parlementaire, en particulier les auditions, activité essentielle exigeant beaucoup de temps, et plus généralement la préparation de l'examen des projets ou propositions de loi, l'élaboration des rapports législatifs ou d'information dont le parlementaire a la charge, la participation aux travaux d'une commission d'enquête, d'une mission commune d'information, d'une délégation ou d'un groupe d'études... L'efficacité du travail parlementaire est ainsi soumise à une véritable spécialisation par commission, incompatible avec une présence de tous les sénateurs à toutes les séances publiques.

1. Le cadre fixé par l'ordonnance organique du 13 décembre 1958

L'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement dispose, au dernier alinéa de son article 2, que « *le règlement de chaque assemblée détermine les conditions dans lesquelles le montant de l'indemnité de fonction varie en fonction de la participation du parlementaire aux travaux de l'assemblée à laquelle il appartient* ».

¹ L'indemnité de fonction s'élève à ce jour à 1420,03 euros bruts mensuels.

² Article 8, alinéa 12, du règlement du Sénat et article 38, alinéa 1, du règlement de l'Assemblée nationale.

Prise sur le fondement des dispositions transitoires de l'article 92 de la Constitution, cette ordonnance organique correspond à l'habilitation prévue au premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, selon lequel une loi organique fixe l'indemnité des membres de chaque assemblée.

En application du même article 2, l'indemnité parlementaire est complétée par une indemnité dite de fonction, égale au quart de l'indemnité parlementaire. En vertu de l'article 1^{er} de cette même ordonnance, l'indemnité parlementaire est « *calculée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'État classés dans la catégorie présentement dite "hors échelle" » et « est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie ».*

Ainsi, les règlements des assemblées ont prévu, dès 1959, un régime de sanction financière en cas d'absences répétées d'un parlementaire en réunion de commission. Avant 2009, les règlements des deux assemblées comportaient un régime similaire.

2. Le régime actuel prévu par le règlement du Sénat

Dans son article 15, le règlement du Sénat dispose que la présence aux réunions de commission est obligatoire. L'article 14 précise que les réunions de commission se tiennent, en principe, le mercredi matin et, éventuellement, le mardi matin avant les réunions de groupe et une autre demi-journée fixée en fonction de l'ordre du jour en séance publique.

Les commissions ainsi concernées sont les commissions permanentes mentionnées à l'article 43 de la Constitution. Elles ne s'étendent donc pas à la commission des affaires européennes¹, à la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne², à la commission *ad hoc* chargée d'examiner les demandes de suspension de détention, de mesures privatives ou restrictives de liberté ou de poursuites³ ainsi bien sûr qu'à la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Les articles 14 et 15 du règlement se trouvent en effet au sein d'un chapitre relatif aux travaux des commissions permanentes.

L'article 15 du règlement ajoute qu'un commissaire peut déléguer son droit de vote s'il se trouve dans l'un des cas autorisés de délégation de vote prévus par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote⁴. Ces cas sont repris à l'article 63 de notre règlement. En d'autres

¹ En application de l'article 73 ter du règlement, elle se réunit par principe le jeudi matin.

² Article 103 bis du règlement.

³ Article 105 du règlement.

⁴ Selon cet article, les parlementaires « ne sont autorisés à déléguer leur droit de vote que dans les cas 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 ;

termes, un commissaire peut être légitimement absent s'il se trouve dans l'un des cas lui permettant de déléguer son vote, dont le cas de force majeure. Il est précisé que la délégation de vote est notifiée au président de la commission et qu'un commissaire ne peut être porteur que d'une seule délégation de vote.

L'article 15 ajoute encore qu'un commissaire participant aux travaux d'une assemblée internationale¹ ou membre d'une commission spéciale peut être dispensé de l'obligation de présence à la commission permanente à laquelle il appartient et peut, dans ce cas, être suppléé par un autre commissaire.

Dans les autres cas d'absence, le commissaire encourt une sanction en cas de trois absences consécutives non justifiées. Le bureau de la commission doit en informer le président du Sénat, qui constate la démission d'office du commissaire. Ce commissaire ne peut être remplacé jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante. Une telle vacance minore la représentation au sein de la commission du groupe auquel appartient le commissaire démissionnaire par rapport à l'application du principe de la représentation proportionnelle des groupes. En outre, ce commissaire est privé de la moitié de son indemnité de fonction jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante.

Ainsi que votre rapporteur l'a déjà exposé *supra*, ce mécanisme a déjà trouvé à s'appliquer dans les premières années de la V^{ème} République, mais est ensuite tombé en désuétude, en raison d'une rigueur disproportionnée et des difficultés politiques qu'il peut susciter pour les groupes concernés.

En outre, ainsi rédigé, il ne prend que partiellement en compte les cas légitimes d'absence d'un commissaire. Outre les cas de délégation de vote, seuls sont mentionnés la participation aux travaux d'une assemblée internationale ou d'une commission spéciale. Or, un commissaire peut être requis de participer aux travaux d'une autre commission en tant que rapporteur pour avis. Il peut également devoir siéger au sein d'une commission mixte paritaire ou encore au sein du Bureau, qui se réunit traditionnellement le mercredi matin.

« 4° Participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée nationale ou le Sénat ;

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

« 6° Cas de force majeure appréciés par décision des bureaux des assemblées. »

¹ On recense parmi les assemblées parlementaires internationales :

- l'Union interparlementaire ;

- l'Assemblée parlementaire de la francophonie ;

- l'Assemblée parlementaire de l'OTAN ;

- l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée ;

- l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;

- l'Assemblée parlementaire de l'OSCE.

Article 14 du règlement du Sénat

« Le Sénat consacre, en principe, aux travaux des commissions le mercredi matin, éventuellement le mardi matin avant les réunions de groupe et, le cas échéant, une autre demi-journée fixée en fonction de l'ordre du jour des travaux en séance publique. »

Article 15 du règlement du Sénat

« 1. - La présence aux réunions de commissions est obligatoire.

« 2. - Un commissaire, lorsqu'il se trouve dans l'un des cas énumérés à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, peut déléguer son droit de vote à un autre membre de la commission. La délégation est notifiée au président de la commission. Un même commissaire ne peut exercer plus d'une délégation.

« 2 bis. - Les sénateurs appartenant aux assemblées internationales, ainsi que les sénateurs membres d'une commission spéciale, peuvent sur leur demande, et pour la durée des travaux desdites assemblées, de leurs commissions ou de la commission spéciale, être dispensés de la présence à la commission permanente à laquelle ils appartiennent. Ils se font, en ce cas, suppléer par un autre membre de la commission.

« 3. - En cas de trois absences consécutives non justifiées d'un commissaire dans une commission permanente, le bureau de la commission en informe le Président du Sénat, qui constate la démission de ce commissaire, lequel ne peut être remplacé en cours d'année et dont l'indemnité de fonction est réduite de moitié jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante. »

3. La modification du règlement de l'Assemblée nationale en 2009

Jusqu'à la réforme en 2009 du règlement de l'Assemblée nationale, à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le dernier alinéa de son article 42 comportait un dispositif comparable à celui qui figure actuellement à l'article 15 du règlement du Sénat, en cas d'absences répétées injustifiées d'un député aux réunions de la commission permanente à laquelle il appartient. Si le commissaire était déclaré démissionnaire, il était cependant remplacé, tandis que son indemnité de fonction était réduite du tiers jusqu'à la session ordinaire suivante. Ce dispositif n'était pas davantage appliqué qu'au Sénat.

**Troisième alinéa de l'article 42 du règlement de l'Assemblée nationale,
dans sa rédaction antérieure à la résolution du 27 mai 2009**

« 3. Lorsqu'un commissaire a été absent à plus du tiers des séances de la commission au cours d'une même session ordinaire et ne s'est ni excusé en invoquant l'un des motifs visés à l'alinéa précédent ni fait suppléer aux termes de l'article 38, le bureau de la commission en informe le Président de l'Assemblée, qui constate la démission de ce commissaire. Celui-ci est remplacé et ne peut faire partie d'une autre commission en cours d'année ; son indemnité de fonction est réduite d'un tiers jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante. »

À la faveur de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale de 2009, par la résolution adoptée le 27 mai 2009, l'Assemblée nationale s'est dotée d'un nouveau dispositif de sanction, plus proportionné et validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2009-581 DC du 22 juin 2009, et qui se trouve

réellement appliqué. Aux termes du rapport¹ de notre collègue député Jean-Luc Warsmann sur la proposition de résolution, cette modification se justifiait par elle-même, mais aussi en raison de la revalorisation du travail en commission résultant de la révision constitutionnelle de 2008.

Ainsi modifié en 2009, le règlement de l'Assemblée nationale dispose qu'à compter de la troisième absence mensuelle non justifiée, chaque absence d'un commissaire à une réunion de commission du mercredi matin, en session ordinaire, donne lieu à une retenue de 25 % sur son indemnité de fonction, soit 50 % pour deux absences et 75 % pour trois, ce qui est le maximum dans la mesure où un même mois ne peut compter au plus que cinq mercredis.

Le règlement de l'Assemblée nationale prévoit enfin que les questeurs sont informés des absences par les présidents des commissions permanentes, en vue de faire appliquer les retenues financières.

Des cas d'exonération sont cependant prévus :

- en cas de participation à la réunion d'une autre commission permanente² ;
- en cas de séance publique le mercredi matin³ ;
- pour les membres du Bureau, à l'exception des secrétaires ;
- pour les présidents des groupes ;
- pour les députés d'outre-mer ;
- pour les députés élus par les Français de l'étranger, à l'exception de ceux élus en Europe ;
- sur demande, en cas de participation aux travaux d'une assemblée internationale ou européenne ;
- sur demande, en cas de participation aux travaux d'une commission spéciale.

S'ajoutent à ces cas d'exonération les motifs valables d'absence prévus par l'ordonnance organique n° 58-1066 du 7 novembre 1958 précitée pour une délégation de vote.

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1630.asp#P927_208950

² Ce cas de figure est fréquent à l'Assemblée nationale, en dehors des seuls rapporteurs pour avis, pour défendre ses amendements et participer au débat sur un texte relevant d'une autre commission. En effet, l'article 38, alinéa 1, du règlement permet qu'un député puisse assister aux réunions d'une commission dont il n'est pas membre.

³ Ce cas de figure se rencontre lors de la discussion du projet de loi de finances initiale.

**Troisième alinéa de l'article 42 du règlement de l'Assemblée nationale,
dans sa rédaction résultant de la résolution du 27 mai 2009**

« 3. Au-delà de deux absences mensuelles et réserve faite des réunions de commission se tenant alors que l'Assemblée tient séance ou de la présence au même moment du député dans une autre commission permanente, chaque absence d'un commissaire à une commission convoquée, en session ordinaire, lors de la matinée réservée aux travaux des commissions en application de l'article 50, alinéa 3, donne lieu à une retenue de 25 % sur le montant mensuel de son indemnité de fonction. Les questeurs sont informés des absences par les présidents des commissions permanentes. Le présent alinéa ne s'applique pas aux membres du Bureau de l'Assemblée, à l'exception des secrétaires, aux présidents des groupes, aux députés élus dans une circonscription située hors de métropole, à l'exception de ceux qui sont élus dans une circonscription située en Europe, et lorsque l'absence est justifiée par l'un des motifs mentionnés à l'article 38, alinéa 2. »

NB : l'article 50, alinéa 3, dispose que « la matinée du mercredi est réservée aux travaux des commissions », tandis que l'article 38, alinéa 2, prévoit, selon une rédaction similaire à celle de l'actuel alinéa 2 bis de l'article 15 du règlement du Sénat, que les députés appartenant aux assemblées internationales ou européennes ou membres d'une commission spéciale peuvent être dispensés de la présence à la commission permanente à laquelle ils appartiennent.

Ainsi, depuis 2009, des sanctions financières sont prononcées à l'égard des députés absents sans justification, sous la législature précédente comme sous l'actuelle législature, selon les informations dont dispose votre rapporteur.

4. Le dispositif de la présente proposition de résolution

Le dispositif envisagé par la proposition de résolution s'apparente à celui en vigueur à l'Assemblée nationale depuis 2009.

L'obligation de présence en réunion de commission est maintenue, de même que la possibilité de déléguer son droit de vote à un autre commissaire dans les cas prévus à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 novembre 1958 précitée (alinéas 1 et 2 de l'article 15 du règlement). Par conséquent, votre rapporteur considère que le fonctionnement actuel des délégations de vote n'a pas vocation à être modifié en cas d'adoption de la présente proposition de résolution.

En revanche, la disposition particulière selon laquelle un commissaire membre d'une assemblée internationale ou d'une commission spéciale peut être suppléé par un autre commissaire serait supprimée (alinéa 2 bis de l'article 15 du règlement). En effet, cette faculté ouverte par la modification du règlement du Sénat adoptée par la résolution du 11 mai 2004 n'a quasiment jamais été utilisée, d'autant moins que, dans sa décision n° 2004-495 DC du 18 mai 2004, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve réduisant très largement la portée d'un tel mécanisme¹.

¹ Considérant 7 de la décision n° 2004-495 DC du 18 mai 2004 :

« 7. Considérant que l'article 7 de la résolution, qui complète l'article 15 du règlement du Sénat et modifie son article 20, prévoit que les sénateurs appartenant à une assemblée internationale ou à une commission spéciale peuvent être "dispensés de la présence à la commission permanente à laquelle ils appartiennent" et, dans ce cas, se faire "suppléer par un autre membre de la commission" ; que, s'il est loisible au Sénat, dans le respect de l'article 43 de la Constitution, de modifier les modalités de fonctionnement des réunions de commissions, c'est à

La proposition de résolution établit également une liste plus réaliste de motifs d'excuse pour justifier l'absence d'un commissaire à une réunion de commission.

Enfin, le mécanisme de sanction serait complètement revu (alinéa 3 de l'article 15 du règlement). Écartant la démission d'office pour les motifs déjà exposés, il sanctionnerait financièrement plus lourdement les absences répétées non justifiées aux réunions de commission du mercredi matin, pendant la session ordinaire et hors période de suspension des travaux parlementaires en séance publique. Ce mécanisme tiendrait compte cependant de la situation spécifique de certaines catégories de sénateurs.

Outre les modifications apportées à la proposition de résolution, les **amendements** adoptés par votre commission à l'initiative de son rapporteur ont pour objet de rendre plus cohérente et lisible la structure de l'article 15 du règlement. Après l'alinéa 1 posant l'obligation de présence en commission, qui resterait inchangé, seraient insérés de nouveaux alinéas 1 *bis* à 1 *quater* fixant, respectivement, le nouveau régime de sanction financière en cas d'absences répétées aux réunions de commission du mercredi matin en période de session ordinaire, la liste des cas de dispense de sanction et les modalités pratiques de vérification des absences et d'application de la sanction. Ainsi, l'alinéa 2 relatif aux délégations de vote en commission serait renvoyé à la fin de l'article 15, les alinéas 2 *bis* et 3 étant supprimés par coordination.

Ce faisant, les amendements adoptés par votre commission modifient l'ordre des alinéas initialement prévu par la présente proposition de résolution pour l'article 15 du règlement. Le commentaire ci-après correspond au texte de la proposition de résolution tel qu'il résulte des travaux de votre commission.

. La refonte du mécanisme de sanction financière

La présente proposition de résolution comporte un nouveau dispositif de sanction financière en cas d'absences répétées et non excusées aux réunions du mercredi matin seulement. En effet, en vertu de l'article 14 du règlement, les commissions se réunissent en principe le mercredi matin, tandis qu'en vertu de l'article 32 le Sénat ne se réunit en séance publique en principe que l'après-midi le mercredi. L'objectif est donc de sanctuariser le mercredi matin, consacré aux réunions des commissions permanentes.

La sanction de démission du commissaire est abandonnée, ce que votre commission approuve, en raison de son caractère disproportionné et au nom du respect de l'équilibre de la composition politique des commissions.

En outre, la proposition de résolution restreint le champ d'application de ce dispositif de sanction aux réunions de commission du mercredi matin qui

la condition qu'il ne soit pas porté atteinte au principe édicté à l'article 27 de la Constitution selon lequel : "... Le droit de vote des membres du Parlement est personnel. - La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote..." ; que, sous cette réserve, l'article 7 n'est pas contraire à la Constitution ; »

se tiennent au cours de la session ordinaire et hors des périodes de suspension des travaux parlementaires en séance publique. Votre commission approuve cette limitation, car on ne peut imposer la même obligation de présence en période atypique, c'est-à-dire lorsque le Sénat ne siège pas ou lorsqu'il siège en session extraordinaire¹.

Conformément à l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 précitée, la sanction ne peut porter que sur l'indemnité de fonction. Une retenue serait appliquée sur le montant mensuel de l'indemnité de fonction, d'un montant de 50 % en cas de trois absences non excusées dans un mois, de 75 % en cas de quatre absences et de 100 % en cas de cinq absences.

Alors que certains mois comptent quatre mercredis et d'autres cinq, votre rapporteur s'est interrogé sur l'égalité de traitement entre les sénateurs qui résulterait de ce mode de calcul. Selon que le mois compterait quatre ou cinq mercredis, un collègue absent en permanence ne serait pas sanctionné de la même façon. Ainsi, à titre d'exemple, hors périodes de suspension des travaux, sur la session ordinaire 2012-2013, on compte un seul mois avec cinq mercredis, quatre mois à quatre mercredis et quatre mois à trois mercredis, tandis que sur la session ordinaire 2013-2014, réduite à huit mois en raison de la suspension de mars pour les élections municipales, on compte également un seul mois à cinq mercredis, cinq mois à quatre mercredis et deux mois à trois mercredis.

Dès lors, votre rapporteur a proposé de simplifier le système prévu par la proposition de résolution, en s'en tenant à deux paliers au lieu de trois, étant entendu que les montants en jeu sont très limités en raison du cadre fixé par l'ordonnance précitée. Une retenue de 50 % serait appliquée pour trois absences non excusées puis une retenue de 100 % au-delà de ces trois absences. Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens présenté par son rapporteur, procédant également à une simplification rédactionnelle et créant un nouvel alinéa 1 *bis* au sein de l'article 15 du règlement.

Un tel palier à 100 % permettrait de traiter de façon égale les collègues absents à toutes les réunions de commission lors d'un même mois, que celui-ci comporte quatre ou cinq mercredis. La progressivité et la proportionnalité de la sanction demeureraient, avec l'existence de deux paliers.

À titre de comparaison, le règlement de l'Assemblée nationale prévoit une retenue de 25 % de l'indemnité de fonction pour chaque absence à partir de la troisième, réserve faite des excuses valables et des cas d'exonération.

. Les exonérations à l'application d'une sanction financière

À l'instar du dispositif prévu à l'article 42 du règlement de l'Assemblée nationale, la présente proposition de résolution prévoit des exonérations de droit à l'application de la retenue financière pour certaines catégories, ce qui suscite certaines réserves de la part de votre rapporteur, attaché à un traitement

¹ L'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 prévoit que l'absence de métropole en cas de session extraordinaire constitue un motif de délégation de vote.

équitable entre sénateurs et au fait que chacun d'entre eux, représentant de la Nation quelle que soit sa circonscription d'élection ou ses fonctions, est tenu à une obligation de participer aux travaux des commissions, obligation le cas échéant adaptée en raison de certaines particularités.

La proposition de résolution exonère ainsi de toute sanction en cas d'absences répétées les présidents des groupes, nos collègues élus outre-mer, nos collègues représentant les Français établis hors de France ainsi que nos collègues en congé du Sénat en application de l'article 34 du règlement.

D'une part, s'agissant des présidents de groupe politique, à l'initiative de son rapporteur et en tenant compte des auditions qu'il a conduites, votre commission a adopté un **amendement** alignant le régime qui leur est applicable sur celui des membres du Bureau¹. Ainsi, plutôt qu'une exonération de droit, ils pourraient faire valoir l'exercice de leurs fonctions comme motif valable pour justifier leur absence à une réunion de commission, ce qui ne constituerait pas une entrave au bon exercice de ces fonctions. Dès lors, l'exercice des fonctions de membre du Bureau ou de président de groupe ne donnerait pas lieu à application du mécanisme de sanction financière.

D'autre part, s'agissant de nos collègues ultramarins ou représentant les Français établis hors de France, votre commission a estimé qu'il ne fallait pas les exempter de toute obligation de participation aux réunions de commission et donc les exonérer du nouveau régime de sanction. Plusieurs de nos collègues représentant les Français établis hors de France ont d'ailleurs fait savoir qu'ils ne souhaitent pas être exonérés du nouveau dispositif, à condition toutefois que soient mises en place des règles adaptées.

En effet, dans un premier temps, votre rapporteur avait envisagé un régime de sanction spécifique, reposant sur un recensement des absences sur une base trimestrielle et non mensuelle. La session ordinaire compte ainsi trois trimestres, le quatrième trimestre de l'année, de juillet à septembre, permettant s'il y a lieu d'appliquer la retenue du troisième trimestre, notamment en fin de mandat. Le nombre d'absences injustifiées donnant lieu à une retenue de 50 % aurait été porté à neuf par trimestre, pour respecter la même proportion, tandis que la retenue de 100 % s'appliquerait à compter de dix absences par trimestre².

Cependant, votre rapporteur a considéré que ce régime n'était pas pleinement adapté à la diversité des situations de nos collègues, en particulier nos collègues d'outre-mer, dont certains rencontrent des difficultés objectives pour se rendre à Paris alors que les modalités de prise en charge de leurs frais de transport par le Sénat ne leur permettent pas de fréquents trajets. Or, en raison de leurs obligations locales, certains ne sont pas en mesure de s'absenter longtemps de leur circonscription. À l'inverse, d'autres collègues d'outre-mer ou représentant les Français de l'étranger alternent entre des périodes assez longues de présence au Sénat, et par conséquent de participation aux réunions

¹ Voir infra.

² Les trimestres comptent entre neuf et douze mercredis au cours des semaines de séance.

de la commission à laquelle ils appartiennent, et des périodes plus prolongées d'absence, en raison soit de l'éloignement géographique et de la longueur des trajets, s'agissant de nos collègues d'outre-mer, soit de la nécessité de voyager à travers le monde entier pour rencontrer nos compatriotes, s'agissant de nos collègues représentant les Français établis hors de France, élus par un collège électoral dispersé sur les cinq continents¹. Les situations sont ainsi diverses.

Dans ces conditions, sans préjudice d'une réflexion en vue de la séance publique afin de proposer un dispositif réellement adapté, votre commission a adopté un **amendement** présenté par son rapporteur maintenant l'exonération prévue par la présente proposition de résolution pour les sénateurs élus outre-mer et ceux représentant les Français établis hors de France, tout en plaçant cette disposition immédiatement après le régime des sanctions de façon à tenir compte de la nouvelle structure de l'article 15 du règlement. Cette exonération figurerait ainsi au sein du nouvel alinéa 1 *bis* de l'article 15 du règlement.

Enfin, concernant les sénateurs ayant demandé à être mis en congé du Sénat, votre commission a également considéré qu'il convenait d'en faire un cas de dispense d'application du mécanisme de sanction² plutôt qu'une exonération stricte. Elle a adopté un **amendement** en ce sens présenté par son rapporteur.

La mise en congé est une faculté extrêmement rarement utilisée. Le congé doit faire l'objet d'une demande écrite et motivée, adressée au président du Sénat et soumise à l'appréciation du Bureau, puis du Sénat lui-même. Le dernier congé a été demandé en 1994 par notre regretté collègue Jean Chamant, le congé précédent ayant été demandé en 1984 par notre regretté collègue Édouard Bonnefous.

Article 34 du règlement du Sénat

« 1. - Les sénateurs peuvent s'excuser de ne pouvoir assister à une séance déterminée. Ils peuvent solliciter un congé du Sénat ; les demandes doivent faire l'objet d'une déclaration écrite, motivée et adressée au Président.

« 2. - Le Bureau du Sénat donne un avis sur la demande de congé ; cet avis est soumis au Sénat.

« 3. - Le congé prend fin par une déclaration personnelle, écrite, du sénateur.

« 4. - Le congé n'ouvre pas le droit de déléguer son vote. »

Cependant, dès lors que notre règlement conserve la faculté pour nos collègues de demander un congé, il semble logique que la demande de congé, qui doit être acceptée par le Sénat, fasse obstacle à l'application du régime de

¹ Selon l'article 44 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, laquelle a refondu leur régime électoral, les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par un collège électoral composé des députés élus par les Français établis hors de France, des sénateurs représentant les Français établis hors de France, des conseillers consulaires et des délégués consulaires.

² Voir infra.

sanction financière en cas d'absences répétées aux réunions de commission du mercredi matin en session ordinaire. Au demeurant, la mise en œuvre de la présente proposition de résolution incitera peut-être certains de nos collègues, contraints d'être absents pour une période prolongée, à demander un congé du Sénat, redonnant une utilité à cette disposition tombée en désuétude.

. La refonte des motifs valables d'absence à une réunion de commission

La présente proposition de résolution énumère quatre cas d'excuse valable en cas d'absence d'un commissaire à une réunion de commission, quel que soit le jour ou le moment de la semaine à laquelle elle est convoquée. Ces cas font obstacle à l'application des sanctions financières. Votre commission approuve globalement cette énumération, qui correspond de façon réaliste et exhaustive aux cas dans lesquels un sénateur peut renoncer légitimement à participer aux travaux de la commission permanente à laquelle il appartient et donc peut être valablement excusé.

Toutefois, dans un souci de simplification de la rédaction du texte, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** pour supprimer la notion d'absence excusée prévue par la proposition de résolution, au profit d'une formulation prévoyant directement que les cas ainsi énumérés ne donnent pas lieu à retenue financière. Ces cas de dispense seraient regroupés au sein d'un nouvel alinéa 1 *ter* de l'article 15 du règlement. S'y trouverait donc la mise en congé en application de l'article 34 du règlement.

Premièrement, l'absence serait excusée dans le cas où le commissaire se trouve dans l'un des cas ouvrant droit à la délégation de vote, en application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 précitée.

Pour les raisons précédemment indiquées, tenant à l'impossibilité de vérifier le motif des délégations de vote avant les réunions de commission, les délégations de vote resteraient valables, conformément aux usages admis au Sénat, de sorte que le fonctionnement actuel des délégations de vote pour les réunions de commission ne serait pas remis en cause.

En revanche, le motif de l'absence ayant justifié la délégation pourrait donner lieu à une vérification *a posteriori* susceptible d'entraîner l'application d'une sanction pécuniaire au titre du nouveau mécanisme de sanction prévu par la présente proposition de résolution. Cette vérification concernerait pour l'essentiel les cas de force majeure. Selon votre rapporteur, une telle vérification relèverait de la compétence du Conseil de Questure.

Deuxièmement, l'absence serait aussi excusée lorsque le commissaire participe aux travaux d'une autre commission.

Votre rapporteur a jugé cette rédaction trop imprécise, s'agissant des commissions concernées. Dans notre règlement, les hypothèses dans lesquelles un commissaire peut participer aux travaux d'une autre commission sont en effet nombreuses. Il existe en outre une grande variété d'organes dénommés

commissions, en application de la Constitution, de la loi, du règlement ou de l'instruction générale du Bureau.

L'article 17, alinéa 3, indique ainsi que le rapporteur pour avis « a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie au fond », tandis que « le rapporteur de la commission saisie au fond a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie pour avis ».

L'article 18, alinéa 3, dispose que « les auteurs des propositions de loi, de résolution ou d'amendements, non membres de la commission, sont entendus sur décision de celle-ci ».

L'article 18, alinéa 4, prévoit que « chacune des commissions permanentes peut désigner un ou plusieurs de ses membres qui participent de droit, avec voix consultative, aux travaux de la commission des finances, pendant l'examen des articles de lois ou des crédits qui ressortissent à sa compétence ».

Par ailleurs, dans la mesure où l'article 14 du règlement prévoit que les réunions de commission se tiennent en principe le mercredi matin, il est logique qu'une commission spéciale, créée pour l'examen d'un texte particulier dans les conditions prévues à l'article 16 du règlement, puisse se réunir le mercredi matin, même si en pratique elle pourra préférer l'éviter, de façon à ne pas se trouver en concurrence avec les réunions des commissions permanentes¹.

S'agissant des commissions mixtes paritaires, composées par définition de membres des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée, elles ne se réunissent pas le mercredi matin en pratique, mais cette hypothèse ne peut pas être écartée de façon absolue. Il en est de même des commissions d'enquête, dont l'une des particularités réside dans le fait qu'elles ne disposent que de six mois, au plus, pour achever leurs travaux.

Aussi votre commission a-t-elle, sur proposition de son rapporteur, adopté un **amendement** visant à préciser que constitue bien un motif valable d'excuse la participation aux travaux d'une autre commission permanente, d'une commission spéciale, d'une commission mixte paritaire ou encore d'une commission d'enquête. Toutes ces commissions permanentes ou temporaires sont en effet tenues par des échéances qui s'imposent à elles, généralement liées à l'ordre du jour législatif du Sénat, de sorte qu'il est légitime de leur assurer une priorité dans l'obligation de participation de leurs membres.

En revanche, ne serait pas considérée comme une excuse valable la participation à des organes permanents ou temporaires exclusivement ou quasi exclusivement dédiés aux travaux d'information et de contrôle, qu'il s'agisse de la commission des affaires européennes, qui se réunit en principe le jeudi matin en application de l'article 73 *ter* du règlement, mais également des délégations et offices institués par le législateur, des délégations sénatoriales comme de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, instituées par

¹ Par exemple, actuellement, la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel se réunit en principe le mercredi après-midi.

l'instruction générale du Bureau, ou des missions communes d'information, des groupes d'études et autres groupes interparlementaires d'amitié¹. Les travaux d'audition menés par un rapporteur ne pourraient pas non plus ouvrir droit à ne pas participer aux travaux de la commission à laquelle il appartient.

Troisièmement, l'absence serait excusée en cas d'exercice des fonctions de membre du Bureau du Sénat.

La proposition de résolution ne prévoit pas d'exonérer les membres du Bureau de toute obligation de participation aux réunions des commissions – comme c'est *de facto* le cas à l'Assemblée nationale puisque les membres du Bureau ne peuvent pas se voir infliger de sanction financière² –, mais elle propose de considérer comme un motif valable d'excuse l'exercice des fonctions de membre du Bureau.

Ce motif d'excuse se justifie par le fait que les fonctions de membre du Bureau imposent des charges spécifiques, qu'il s'agisse des réunions du Bureau du Sénat ou de la participation de ses membres à des réunions de travail ou des cérémonies particulières.

Votre rapporteur suggère toutefois que le Bureau du Sénat se tienne à un autre moment que le mercredi matin, de façon à contribuer effectivement à sanctuariser les réunions des commissions permanentes le mercredi matin.

Votre rapporteur rappelle que le président du Sénat n'est membre d'aucune commission, en application de l'article 8, alinéa 12, du règlement³.

L'amendement évoqué *supra* concernant les présidents de groupe vise à regrouper au sein de la même disposition la prise en compte de l'exercice des fonctions de membre du Bureau et de celles de président de groupe. À la suite de cette disposition prendrait place celle relative au congé évoquée *supra*.

Quatrièmement, l'absence serait également excusée en cas de réunion de commission simultanément à la séance publique.

S'il arrive que des réunions de commission permanente doivent se tenir en même temps que la séance publique, il est extrêmement rare en revanche que le Sénat soit amené à siéger le mercredi matin. Toutefois, cette hypothèse ne peut être exclue, car elle se produit notamment lors de la période budgétaire. Il convient donc de prévoir ce cas de figure pour permettre à nos collègues de participer à la séance publique, pour y défendre des amendements par exemple.

Votre commission a adopté un **amendement** rédactionnel à l'initiative de son rapporteur, sur ce quatrième cas d'excuse valable, par cohérence avec la rédaction des articles 20 et 32 du règlement.

¹ À cet égard, l'article 23 bis du règlement, introduit en 2009, prévoit que « les instances autres que les commissions permanentes et spéciales, la commission des affaires européennes et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes se réunissent en principe en dehors des heures où le Sénat tient séance ».

² Sauf pour les secrétaires de l'Assemblée nationale.

³ Une telle disposition n'existe pas à l'Assemblée nationale.

En revanche, votre commission a exclu que la participation d'un de nos collègues aux travaux de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale dont il est élu puisse, comme le proposait un amendement écarté, constituer un cas valable de dispense.

En effet, une telle dispense conduirait à faire prévaloir les obligations d'un mandat local sur celles du mandat parlementaire, ce qui ne paraît pas concevable, *a fortiori*, selon votre rapporteur, dans le contexte de la limitation stricte des mandats et de l'interdiction du cumul entre le mandat parlementaire et des fonctions exécutives locales.

À cet égard, votre rapporteur tient à rappeler la décision n° 61-16 DC du 22 décembre 1961 sur la loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, par laquelle le Conseil constitutionnel a censuré la possibilité pour un parlementaire de déléguer son vote en cas d'obligation découlant de l'exercice d'un mandat local, au nom du caractère exceptionnel de la délégation de vote autorisée par l'article 27 de la Constitution.

. Les modalités pratiques de mise en œuvre du mécanisme de sanction

La présente proposition de résolution prévoit que les présidents des commissions permanentes informent les questeurs des absences non excusées, de façon à ce que ceux-ci puissent appliquer la retenue s'ils constatent au moins trois absences non excusées dans un même mois. La retenue serait appliquée dès le mois suivant celui au cours duquel les absences ont été constatées. Pour le dernier mois de la session ordinaire, la retenue serait appliquée en juillet, ce qui permettrait une application sans difficulté jusqu'à la fin du mandat.

Considérant qu'il n'appartenait pas aux présidents de commission de procéder au contrôle de la réalité du motif de l'absence, votre rapporteur a estimé que les questeurs devaient pouvoir procéder à ce contrôle dès lors qu'ils exercent la responsabilité d'appliquer la retenue financière, le cas échéant à l'aide de pièces justificatives qu'ils pourraient demander à l'intéressé, ce qui suppose également que les questeurs soient informés de toutes les absences, qu'elles soient excusées ou non. Votre commission a adopté un **amendement** en ce sens présenté par son rapporteur, qui ne remet pas en cause les délégations de vote telles qu'elles fonctionnent actuellement.

De la sorte, les questeurs pourraient par exemple constater, sans pièce justificative particulière, qu'un commissaire a participé à la réunion d'une autre commission en qualité de rapporteur pour avis ou bien que le Sénat siégeait en séance publique un mercredi matin. En revanche, dans d'autres cas, notamment les cas ouvrant droit à délégation de vote, les questeurs pourraient vérifier la réalité des motifs avancés, qu'une délégation de vote ait été donnée ou non. Ainsi, en cas de maladie, d'accident ou d'événement familial grave, le sénateur concerné devrait fournir un justificatif, de même en cas de participation aux travaux d'une assemblée internationale. En cas de mission temporaire confiée

par le Gouvernement, il suffirait de faire état de la publication du décret de nomination au *Journal officiel*.

En revanche, s'agissant de la force majeure, votre rapporteur insiste sur le fait qu'elle devrait être mieux définie par le Bureau, sur le fondement de la définition juridique communément admise selon laquelle il s'agit d'un événement imprévisible et irrésistible, provenant d'une cause extérieure, afin que les questeurs puissent apprécier les cas de force majeure avancés comme motif d'excuse pour faire application, s'il y a lieu, de la retenue financière sur l'indemnité de fonction. À défaut, le nouveau mécanisme de sanction mis en place par la présente proposition de résolution perdrait beaucoup en efficacité.

Enfin, sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** de conséquence supprimant des dispositions devenues inutiles de la proposition de résolution, ainsi qu'un **amendement** de coordination en vue de supprimer les alinéas 2 *bis* et 3 de l'article 15 du règlement, qui n'ont plus lieu d'être compte tenu de la nouvelle structure proposée pour cet article par votre commission et dès lors que des dispositions analogues figureraient aux nouveaux alinéas 1 *bis* et 1 *ter*.

Votre commission a **adopté** l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 2

(art. 20 du règlement du Sénat)

Coordination

L'article 2 de la proposition de résolution procède à une coordination, au sein de l'article 20 du règlement du Sénat, avec l'article 1^{er} de la proposition de résolution, s'agissant de la publication au *Journal officiel* de la liste des sénateurs présents ou excusés aux réunions de commission.

La première phrase de l'alinéa 6 de l'article 20 du règlement dispose en effet que, « *le lendemain de chaque séance de commission, les noms des membres présents, suppléés, excusés ou absents par congé, sont insérés au Journal officiel* ». Dès lors que la faculté pour un sénateur de se faire suppléer pour une réunion de commission serait supprimée, comme le prévoit l'article 1^{er} de la proposition de résolution à l'article 15 du règlement, il y a logiquement lieu de supprimer la mention correspondante au *Journal officiel* des sénateurs suppléés.

À cet égard, votre rapporteur signale que la liste des sénateurs absents en réunion de commission ne fait pas l'objet d'une publication, sauf lorsqu'ils sont excusés ou qu'ils ont demandé à se mettre temporairement en congé.

Votre rapporteur s'est toutefois interrogé sur la possibilité de publier la liste des sénateurs faisant l'objet d'une retenue financière en raison d'un trop grand nombre d'absences en réunion de commission du mercredi matin, en raison de l'impact limité de la sanction financière, qui ne peut porter que sur le montant de l'indemnité de fonction. La publicité de cette sanction constituerait en effet une seconde sanction, à la portée au moins aussi importante que la

première. Cependant, cette hypothèse ne lui a pas paru nécessaire à ce stade, considérant qu'il fallait préalablement mettre en place le nouveau mécanisme de retenue financière et apprécier son impact sur la présence de nos collègues en réunion de commission, avant d'envisager toute évolution complémentaire.

Au demeurant, alors que le Bureau a été unanime sur les finalités de la présente proposition de résolution, et singulièrement sur la sanction financière, la publicité de cette sanction ne semble pas recueillir la même approbation. Or, en la matière, le caractère consensuel des dispositions envisagées présente, sans doute, au moins autant d'importance que le fond de ces dispositions, en vue de permettre leur application efficace et incontestée.

Votre commission a **adopté l'article 2 sans modification.**

Article 3 (nouveau)

Entrée en vigueur de la proposition de résolution

Issu d'un amendement adopté par votre commission à l'initiative de son rapporteur, l'article 3 de la proposition de résolution vise à prévoir que le nouveau dispositif de retenue financière en cas d'absence répétée aux réunions de commission du mercredi matin ne s'applique qu'à compter de la prochaine session ordinaire 2014-2015, à l'issue du renouvellement sénatorial qui doit intervenir en septembre 2014.

En effet, il a semblé pertinent à votre commission que ce dispositif tel qu'elle l'a modifié trouve à s'appliquer pour l'avenir, afin que l'ensemble de nos collègues puissent le prendre en compte dans l'organisation de leur emploi du temps, mais également à compter d'une session ordinaire complète plutôt qu'en cours de session, compte tenu des modalités de prise en compte et de calcul des absences sans motif valable et des retenues financières, mois par mois.

En outre, de ce fait, nos nouveaux collègues élus en septembre 2014 pourront se voir appliquer ces nouvelles dispositions dès leur élection.

Votre commission a **adopté l'article 3 ainsi rédigé.**

* *

*

Votre commission a **adopté** la 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 **ainsi modifiée.**

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 26 février 2014

EXAMEN DU RAPPORT

M. Alain Anziani, rapporteur. – Le débat sur la participation des sénateurs aux travaux de la Haute assemblée remonte au moins à la discussion constitutionnelle de 1958. Une loi organique pose en effet alors le principe d'une retenue pécuniaire en cas d'absence des parlementaires et renvoie aux règlements des assemblées le soin de déterminer les conditions de sa mise en œuvre. Ce texte n'envisage de retenue que sur l'indemnité de fonction, qui constitue une partie de l'indemnité parlementaire. En raison de ce cadre constitutionnel, la sanction maximale s'élève à 1 420 euros par mois.

Le sujet suscite deux types de réactions : aux défenseurs du *statu quo* –« surtout ne changez rien, n'en parlons pas »– s'opposent les partisans d'une révolution –« il faut tout changer, vous n'allez pas assez loin ». En tout état de cause, les dispositions organiques s'imposent, ce dont le règlement du Sénat prend acte. Dans sa rédaction actuelle, l'article 15 de notre règlement prévoit un mécanisme brutal avec une double sanction, pécuniaire et politique : trois absences successives à une réunion de commission permanente entraînent une retenue de 50 % de l'indemnité de fonction jusqu'à la nouvelle session ordinaire, ainsi que la démission d'office du sénateur de la commission dont il est membre. Le sénateur démissionné ne peut être remplacé par un membre de son groupe jusqu'à la prochaine session ordinaire. C'est l'arme atomique ! Dans sa grande sagesse, le Sénat s'abstient de l'utiliser. La sanction n'a été prononcée qu'une fois à ma connaissance, en 1959, envers un sénateur élu en Algérie.

Le Bureau du Sénat a mis en place un groupe de travail sur les conditions matérielles d'exercice du mandat. Présidé par MM. Todeschini et Foucaud, il a mis en évidence l'absence chronique de certains sénateurs aux réunions de commission du mercredi matin. Le Bureau a ensuite adopté à l'unanimité une proposition de résolution destinée à mettre en place un dispositif pragmatique et applicable.

Seraient décomptées uniquement les absences aux commissions permanentes du mercredi matin pendant les semaines de séance de la session ordinaire. Les premiers cas de dispense s'imposent à nous, puisqu'ils sont visés par l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1958 qui autorise les délégations de vote : maladie, événement familial grave, mission temporaire, participation à une assemblée internationale, force majeure appréciée par le Bureau. Bénéficieraient également d'une dispense les sénateurs participant aux travaux d'une autre commission, les membres du Bureau et les

présidents de groupe dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que les sénateurs ultramarins et ceux qui représentent les Français établis hors de France. Enfin, la résolution modifierait les sanctions en passant de la retenue forfaitaire de 50 % à des retenues mensuelles graduées de 50 % pour trois absences mensuelles, 75 % pour quatre absences et 100 % pour cinq absences par mois.

Après l'audition des présidents de commission, des présidents de groupe, de sénateurs d'outre-mer et de sénateurs élus par les Français de l'étranger, je propose quelques amendements. De forme, le premier améliore la lisibilité de l'article 15 du règlement en présentant successivement le principe de la présence, les sanctions, les exceptions, les modalités pratiques de mise en œuvre. Il s'agit ensuite de prévoir le cas de la présence à une autre commission permanente, à une commission spéciale, à une commission mixte paritaire ou à une commission d'enquête.

Le système de sanction envisagé avec ses trois niveaux de retenue paraît peu efficace : comme le remarquerait un lecteur malicieux, il y a peu de mois comptant cinq semaines avec cinq réunions de commission, de sorte que la retenue de 100 % ne s'appliquerait jamais. Il serait plus efficace et plus lisible de prévoir 50 % de retenue à partir de trois absences par mois et 100 % au-delà. Compte tenu des exceptions, seront ainsi sanctionnés ceux qui feront vraiment preuve de mauvaise volonté.

Nous reprenons les cas de l'ordonnance de 1958. Je propose de dissocier la question des délégations de vote de celle des retenues. Les premières, qui font l'objet d'un consensus, ne peuvent en pratique donner lieu à une appréciation du Bureau, qui ne peut se réunir pour constater qu'un avion n'a pas décollé. On ne changerait rien au fonctionnement des délégations de vote. L'absence, même si elle a donné lieu à délégation de vote, pourra en revanche déterminer une retenue : si vous êtes malade, il faudra apporter un justificatif. Deuxième exception, il est plus simple de dire que les membres du Bureau et les présidents de groupe sont exonérés à raison de l'exercice de leurs fonctions et pas de droit.

Lors de nos auditions, certains se sont interrogés sur l'exemption consentie aux sénateurs ultra marins et aux sénateurs des Français de l'étranger. Je maintiens cependant le texte du Bureau. Les contraintes des élus d'outre-mer sont réelles : il est malaisé de venir de certains territoires et le Sénat ne rembourse qu'un aller-retour par mois. La solution d'un décompte des absences sur le trimestre n'en est pas une, tant que les sénateurs exercent des fonctions exécutives locales qui les empêchent de quitter leur territoire pour une longue période. Même si les élus des Français de l'étranger avaient accepté à l'unanimité un décompte par trimestre, il est difficile d'un point de vue juridique de différencier leur situation de celle des élus ultramarins. Au demeurant il est toujours possible de demander un congé.

Mme Esther Benbassa. – Pour quel motif ?

M. Alain Anziani, rapporteur. – Il est apprécié par le Bureau.

Les absences seront relevées par le président de la commission. Les questeurs auront la dure charge de les contrôler et d'appliquer les retenues. Le texte serait applicable après le prochain renouvellement.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je remercie le rapporteur qui a procédé à un grand nombre d'auditions. Il y aurait une grande hypocrisie à maintenir l'exemption de sanction en faveur des sénateurs qui se trouvent dans l'un des cas autorisant la délégation de vote. Celle-ci n'a de sens qu'en cas d'absence... Si l'on veut que le texte soit efficace, il serait souhaitable que le Bureau précise ce qu'est la force majeure.

M. Alain Anziani, rapporteur. – Le rapport précise que le Bureau devra définir la force majeure et se donner une doctrine à partir des critères juridiques habituels que sont l'irrésistibilité, l'imprévisibilité et la cause extérieure.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il est essentiel que cela figure dans le rapport.

M. Pierre-Yves Collombat. – Lors du débat sur la transparence de la vie politique, j'avais proposé une publication de l'activité des sénateurs. On m'a renvoyé dans mes buts... Le sujet préoccupe désormais le Bureau. Nous sommes dans l'un de ces exercices de mortification dont nous avons le secret. C'est pourquoi j'ai déposé, pour compenser, un amendement afin de rappeler qu'il serait utile de traiter de l'exercice du droit d'amendement dans toute sa plénitude.

Des dispositions existent en matière d'absentéisme. Elles ne sont pas appliquées parce qu'elles constituent, nous dit-on, la bombe atomique. Parce que le Bureau ne fait pas son travail et qu'il n'a pas eu le courage de demander la justification de la force majeure ! À partir du moment où la dispense pour ce motif est maintenue, la situation ne changera pas. Nous serons en revanche confrontés à une délicate casuistique : je ne suis pas persuadé qu'il soit moins compliqué de venir à Paris de Draguignan ou d'Aurillac que de Monaco ou du Luxembourg... Nous pourrions dire combien nous sommes vertueux, que tous les élus ne sont pas pourris. Nous sommes en présence d'un texte d'affichage, à l'image de la charte de l'élu local que nous allons psalmodier. Je fais une violente allergie à ce type de textes. Que le Bureau fasse son travail : si des collègues ne font rien, qu'il les sanctionne en appliquant les règles actuelles, un point c'est tout.

Mme Catherine Tasca. – Je remercie le rapporteur du travail qu'il a accompli en service commandé par les autorités de notre Haute assemblée.

Je partage largement les vues de notre collègue Collombat, même si je les exprime avec moins de fougue. La mesure ne rétablira pas l'image du Sénat dans l'opinion. Nous parlons de queues de cerise. Le vrai problème est

celui de l'organisation du travail dans cette maison : la multiplication démagogique du nombre de commissions, délégations et autres missions d'information rend la gestion du temps infernale pour les parlementaires. Si elles flattent certains, ces créations d'instances diluent la réflexion de notre assemblée et dispersent les possibilités de présence.

Je m'abstiendrai sur ce texte de pure annonce qui, sans être nocif, ne traite pas réellement la question de la présence active de chaque sénateur dans la commission principale qu'il a choisie. En ce qui concerne les absences hors les murs, il y a des textes, appliquons-les rigoureusement.

M. Jean-Jacques Hyest. – Le texte vise à montrer à l'opinion publique que nous luttons contre l'absentéisme, mais cela ne changera rien. Il suffit que nos concitoyens allument leur poste de télévision pour constater que les sénateurs ne sont pas au Sénat, dans l'hémicycle. L'ambition du Bureau porte uniquement sur la participation aux réunions du mercredi matin, quand il ne doit pas y avoir d'autres réunions. Nous avons déjà réussi à faire respecter cette règle.

M. René Garrec. – Pas tout à fait.

M. Jean-Jacques Hyest. – S'il y a d'autres convocations, que le Bureau fasse le ménage ! La commission des affaires européennes ne se réunit d'ailleurs pas ce jour-là...

M. Simon Sutour. – Il arrive que nous ayons un travail conjoint avec une autre commission, ainsi la semaine dernière avec la commission des affaires étrangères. Je n'étais donc pas en commission des lois.

M. Jean-Jacques Hyest. – C'est rare... Le rapporteur a raison de dissocier les délégations de vote des autres absences. Les dispositions sur les délégations de vote figurent dans la loi organique et il est impossible de revenir sur la force majeure, même s'il est possible de mieux la définir. À l'époque où l'on exerçait une certaine surveillance, d'aucuns produisaient des faux certificats médicaux. Membre de cette commission depuis 1995, il m'est arrivé de ne jamais voir un collègue, même pas pour l'élection du président. De tels comportements, isolés, doivent être sanctionnés. Je soutiens les propositions du rapporteur, plus raisonnables que le texte initial. La commission des lois est moins touchée par les absences que d'autres. Les collectivités locales qui sanctionnent l'absentéisme l'ont empêché de gagner. Au demeurant, la sanction consiste également dans la publication, car des sites internet recensent la présence des élus.

M. Jean-René Lecerf. – Je n'ai rien contre l'esprit du texte, mais pour qu'il soit appliqué, il doit être applicable, et pour cela, il doit être juste. Il faut éviter que certains viennent signer pour être comptés présents avant de s'en aller. Les excuses absolutoires sont trop centrées sur les responsabilités exercées au Sénat. On les accorde aux présidents de groupe et membres du Bureau – les « dignitaires », comme on dit –, de même qu'à nos collègues ultramarins ou représentant les Français de l'étranger... Il conviendrait de

prévoir une dispense pour les périodes électorales en faveur des têtes de liste au scrutin de liste ou des candidats au scrutin majoritaire. La loi sur le cumul des mandats n'interdit pas de se présenter à un mandat local.

M. Jean-Jacques Hyest. – Ils peuvent demander un congé.

Mme Esther Benbassa. – J'approuve ce qui vient d'être dit. Le rapporteur a accompli une tâche acrobatique. N'étant pas une grande absentéiste, je ne prêche pas pour ma paroisse. Je suis pourtant surprise d'avoir à payer, avec ce texte, pour des absentéistes confirmés. Après la déclaration sur la transparence qu'on vient de remplir, ce nouveau texte d'affichage nous éloigne des réalités. La nation attend autre chose de nous. Et pourquoi ne pas installer une pointeuse ? Loin de faire avancer les choses, ces méthodes donnent une piètre idée des parlementaires. Nous ne sommes plus des élèves. Le véritable absentéisme, dont ne traite pas le texte, se constate lorsque la télévision montre la séance publique réduite à huit à dix personnes... Ne tombons pas dans une infantilisation vexante, nous travaillons : dans notre petit groupe de douze élus, nous y passons le week-end et nous sommes au bord du *burn-out*.

M. Yves Détraigne. – La retransmission des séances ne donne pas une image favorable des assemblées. Il faut agir, car nous avons mauvaise presse, et plus encore dans le contexte actuel d'impuissance des pouvoirs publics à régler les problèmes du pays. Avec toutes les exceptions qu'il prévoit à une retenue opérée sur une petite partie de l'indemnité, le texte nous donne bonne conscience à peu de frais. Il ne changera pas grand-chose, c'est une mesurette. Comment la présence en commission sera-t-elle appréciée ? Suffira-t-il d'y passer trois minutes ? Y a-t-il une définition de la présence réelle, active ?

M. René Vandierendonck. – Il y a longtemps le doyen Gélard m'avait fait lire « Le Huron au Palais-Royal », un article du professeur Rivero... En l'espèce, notre collègue Collombat a raison, nous aurions tort d'opter pour la repentance. Je le dis avec sympathie pour notre rapporteur, qui a réalisé une figure imposée et non une figure libre. Le texte propose des faux-semblants, et ce serait le cas si le Bureau définissait la force majeure. Il y a des mesures simples à prendre, non culpabilisantes : supprimer les pseudo-commissions créées pour donner des avantages à certains et revenir aux commissions permanentes, téléviser les débats, émarger pour vérifier les présences, supprimer les délégations de vote en commission... Pourquoi priver nos concitoyens de l'information ? À l'Assemblée nationale, un parlementaire empêché ne peut donner de délégation de vote. Il n'est pas question de faire de la repentance, mais de se doter de règles éthiquement irréprochables.

M. Christian Cointat. – Tout le monde le sait, certains exagèrent, ne font leur travail ni en commission ni en séance. Cependant, ils ne sont pas légion. Ne jetons pas l'opprobre sur tout le monde. Je comprends l'intention

de ce texte, mais je crains qu'il nous desserve. La transparence nous a fait passer pour des gangsters, des tricheurs ou des évadés fiscaux, et ce texte à présent pour des fainéants qu'il faut sanctionner. Il y a d'autres méthodes. Laissons chacun prendre ses responsabilités.

Je salue le travail de consultation et l'esprit d'ouverture du rapporteur, mais je regrette qu'il ait retiré son amendement relatif aux sénateurs des Français établis hors de France ou ultramarins.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Vous pourrez le redéposer.

M. Christian Cointat. – Une proposition collégiale est préférable. Il était envisagé de les soumettre aux mêmes obligations que les métropolitains, mais de ne les sanctionner qu'au bout de neuf absences sur trois mois. La spécificité de ce mandat pour les représentants des Français de l'étranger ne réside pas dans leur lieu de résidence, mais dans le fait que leur département est le monde entier ! Lorsque l'on est absent neuf fois en trois mois, c'est que l'on ne souhaite pas venir, et cela vaut également pour les outre-mer – Wallis et Futuna, dont le sénateur est d'ailleurs très assidu, étant un cas à part. Un mois de présence par trimestre, ce n'est pas trop demander.

On vient de voter le non-cumul et vous nous dites que des sénateurs ne peuvent remplir leur mandat à Paris parce qu'ils ont des responsabilités exécutives outre-mer... Qu'ils ne soient pas parlementaires ! Je comprends pour ma part que l'on exerce plusieurs mandats, si l'on fait des choix. Laissons les gens prendre leurs responsabilités, plutôt que de punir ceux qui n'ont pas fourni un mot d'excuse...

Il n'y a pas de raison que les sénateurs des Français de l'étranger ou d'outre-mer ne soient pas traités comme les autres, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en tenant compte de leurs spécificités. Ne pas le faire pourrait leur porter préjudice. Veillons à l'égalité de traitement. L'amendement du rapporteur était très bon : reprenons-le. Quant à ceux que l'on n'a pas vus depuis un an, qu'ils démissionnent !

M. Jacques Mézard. – « Hypocrisie », « mortification », « repentance », « service commandé »... Les mots sont révélateurs de la teneur de nos débats. Ce texte ressemble à une opération de communication ; encore faudrait-il qu'elle soit utile. Celle-ci va de toute évidence se retourner contre le Sénat. Les sénateurs ne viennent pas, amenons-les à travailler, dit-on. Depuis novembre 2011, en tant que président de groupe, je demande en vain l'application du règlement. Car nos concitoyens regardent la télévision, et qu'y voient-ils ? Un hémicycle vide. Nous avons assez parlé des questions cribles, qui sont un vrai problème.

Que veut-on vraiment ? S'il s'agit, en fin de mandature, d'adopter un nouveau règlement qui ne sera pas plus appliqué que le précédent, attendre le renouvellement aurait été plus sage. Disons les choses : certains de nos collègues, dans tous les groupes, ne viennent pas. Ce n'est pas admissible : que ceux-là cessent d'être parlementaires. Réfléchissons à une

procédure de déchéance, l'opinion le comprendrait. Mais le système de sanction proposé est du niveau d'un règlement intérieur d'école primaire, pas de celui du Parlement de la République. Soyons raisonnables. J'ai entendu sur les ondes que l'on s'y prenait maintenant parce que le cumul des mandats avait été interdit : voilà une autre forme d'hypocrisie. En tant que président de groupe, je suis raisonnablement présent – d'aucuns le regrettent sans doute. Nous avons qualifié le texte sur la transparence de « repentance pour autrui ». Malheureusement, d'autres de cette nature sont à venir, dans le domaine sociétal. Un homme célèbre faillit ? Voici un texte ! Ce ne sont pas les bonnes solutions pour rétablir la confiance de l'opinion. Certains textes examinés en séance imposeraient que les sénateurs soient plus nombreux. Il y a là matière de vraies mesures à prendre, pas des mesurette de cour d'école.

M. Patrice Gélard. – Il y a dix-sept ans, un éminent membre de notre commission, maire d'une commune voisine de Paris, avait présenté un certificat médical authentique lui interdisant de se lever avant onze heures du matin.

Mme Éliane Assassi. – De quelle maladie s'agissait-il ?

Mme Esther Benbassa. – De la maladie du sommeil !

M. René Garrec. – Une fièvre quarte !

M. Patrice Gélard. – Nos méthodes de travail datent du XIX^e siècle, il faut impérativement les revoir. L'image de marque du Parlement, retransmise par la télévision, c'est la séance publique. Or celle-ci est complètement dépassée. C'est une pièce de théâtre, jouée par des acteurs plus ou moins bons. Les sénateurs ne siègent que lorsqu'ils se sentent concernés. Au Parlement européen, les votes sont bloqués sur une journée et tout le monde est contraint d'être présent, nous pensions faire de même. Chez nous, le véritable travail se fait en commission, pas en séance.

Enfin, le texte comporte des imprécisions : au bout de combien de temps la sanction de 50 % s'appliquera-t-elle : le mois suivant ? Toute l'année ?

M. Alain Anziani, rapporteur. – C'est prévu dans le texte : le mois suivant.

M. Patrice Gélard. – Ce n'est pas clair. Sur quelle partie de l'indemnité sera-t-elle prélevée ?

M. Alain Anziani, rapporteur. – C'est prévu également : sur l'indemnité de fonction...

M. Patrice Gélard. – ... qui est complexe.

M. Alain Anziani, rapporteur. – Non, c'est 1 420 euros !

Mme Éliane Assassi. – Je remercie le rapporteur, qui a essayé de faire au mieux à partir d'une commande pluraliste. Reste qu'il s'agit d'un texte d'affichage, un de plus.

En outre, je ne comprends pas dans quelle temporalité il s'inscrit. Le président du Sénat a annoncé un séminaire de travail entre le Bureau et la conférence des présidents, sur les méthodes de travail du Sénat. Je soutiens son initiative, que ce présent texte vient percuter. Celui-ci donne de surcroît du grain à moudre à ceux qui pensent que le Sénat ne sert à rien et que les sénateurs, vivant dans une forme d'entre-soi, se protègent mutuellement.

Certains déplorent la pénalité prélevée sur l'indemnité de fonction. Regardez plutôt comment les gens vivent ! Ils savent que les parlementaires reçoivent 10 000 euros par mois. Enfin, le texte laisse penser que la loi se fait en commission. Non, elle est votée en séance, point qui n'est pas abordé par le texte. Bref, il n'est que d'affichage et risque de se révéler contreproductif.

M. Christophe-André Frassa. – Le Luxembourg pour M. Cointat ou Monaco pour moi ne sont pas ce qui nous rattache à notre circonscription, monsieur Collombat. Nous y sommes nés ou nous y travaillons, mais c'est de Paris que nous partons. La particularité du mandat de sénateur des Français de l'étranger est ailleurs. Je suis chaque semaine à l'étranger : depuis le début de l'année, je me suis rendu aux Pays-Bas, en République tchèque, en Tunisie, en Côte d'Ivoire et en Inde. Mes absences en commission ne s'expliquent pas autrement – elles sont rares au demeurant, car j'essaie d'organiser mon emploi du temps au mieux. L'année dernière, j'ai parcouru 187 000 kilomètres, visité vingt-sept pays, et je suis parvenu à rester assidu en commission. Les télégrammes diplomatiques attestent de notre activité sur le terrain, où nous rencontrons nos compatriotes établis hors de France.

Je regrette également que le rapporteur ait retiré sa proposition, qui avait recueilli l'assentiment de l'ensemble des sénateurs représentant les Français de l'étranger. Neuf absences par trimestre, cela paraît jouable ; trois sur un mois, cela me semble plus difficile. Si c'était la solution retenue, je continuerais à exercer mon mandat et m'acquitterais de mes amendes...

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Vous pouvez toujours amender le texte.

M. Christophe-André Frassa. – Certes, mais il vaudrait mieux que cela vienne du rapporteur.

M. André Reichardt. – Il est difficile de s'associer plus longtemps à cet exercice de mortification. Le respect des exigences d'assiduité passe par un changement complet de nos méthodes de travail. En outre, plus que par l'indemnité de fonction, je suis choqué que l'indemnité représentative de frais de mandat soit versée à tous sans contrepartie, quel que soit le travail fourni. C'est une façon d'encourager les élus à ne rien faire.

M. François Zocchetto. – Dès lors que ce texte nous est soumis par le Bureau...

M. Jean-Jacques Hyest. – ... unanime...

M. François Zocchetto. – ... nous n'avons guère le choix. Nous serions bien inspirés, cependant, de ne pas trop communiquer sur le sujet.

Pourquoi l'article 15 de notre règlement n'est-il pas appliqué, demandent certains ? Nous l'avons écarté trop vite, au motif que les sanctions étaient trop lourdes, surtout pour le groupe qui perdrait un commissaire. Il aurait pourtant le mérite de faire réfléchir, et peut-être d'aider les présidents de groupe à être fermes vis-à-vis de leurs troupes.

Je partage enfin l'avis de M. Cointat : les représentants des Français de l'étranger et des outre-mer ne doivent pas être considérés différemment des autres, bien qu'il leur faille un régime adapté. Je souhaite également que l'amendement imaginé par le rapporteur soit réintroduit.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – La conférence des présidents a établi l'ordre du jour jusqu'à la fin du mois d'avril. Ce texte n'y a pas été inscrit.

De plus, le président du Sénat a annoncé lors de la dernière conférence des présidents une réunion destinée à examiner nos procédures de travail. Les contributions devront être transmises avant le 15 mars. La présence en séance est un sujet récurrent. J'apprécie la séance publique, mais je reconnais que parfois, lundi dernier par exemple, il n'y avait guère plus de participants que d'orateurs inscrits... Nous aborderons cette question de front. Nous sommes le Parlement qui affiche le plus grand nombre d'heures de séance publique au monde. Nous pourrions rendre publiques les réunions de commission...

M. Jean-Jacques Hyest. – Non !

Mme Éliane Assassi. – Non, il y aurait d'autant moins de monde en séance !

Mme Esther Benbassa. – L'Assemblée nationale procède ainsi.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – ... et réfléchir davantage aux questions susceptibles d'être débattues en séance – toutes ne peuvent y prétendre et certaines pourraient faire l'objet de procédures simplifiées, sans séance. Comme MM. Hyest et Garrec avant moi, je suis présent en séance pour l'examen des textes dont notre commission est saisie au fond, mais je ne peux matériellement suivre la discussion de tous les projets. Personne ne le peut. Réfléchissons-y sérieusement.

Mme Catherine Troendlé. – M. Zocchetto a raison : s'il nous appartient de délibérer sur les propositions faites à l'unanimité par le Bureau, communiquer sur ce sujet risque fort de se retourner contre nous.

Clarifier la situation est assez simple : appliquons l'article 15 de notre règlement dans sa rédaction actuelle, et complétons-le pour resserrer l'étau pour les ultramarins et les représentants des Français établis hors de France.

Quant à notre mode de fonctionnement, nous avons abordé toutes les difficultés lors des dernières conférences des présidents. Le président Bel nous a invités à faire des propositions. Or, nous n'avons jamais autant travaillé le lundi qu'avec ce Gouvernement. C'est un vrai problème. M. Gélard...

M. Patrice Gélard. - ... et M. Peyronnet...

Mme Catherine Troendlé. - ... ont présenté naguère un excellent rapport sur le fonctionnement comparatif des parlements européens. Ses conclusions pourraient nous inspirer. En Espagne, des semaines complètes sont sanctuarisées pour le travail en commission, et une semaine mensuelle suffit au travail de séance, car les amendements sont moins nombreux. Il y a une réflexion de fond à mener sur toutes ces questions.

M. Pierre-Yves Collombat. - J'ai été sensible aux arguments de M. Cointat, qui nous a expliqué que les sénateurs représentant les Français de l'étranger vont voir leurs électeurs : ce ne sont pas les seuls...

M. Christian Cointat. - La distance n'est pas la même.

M. Pierre-Yves Collombat. - Ce n'est pas faux et je ne voulais stigmatiser quiconque - l'amendement proposé répondrait à la question. Nous risquons d'entrer dans une casuistique invraisemblable. Comme souvent, le mieux est ici l'ennemi du bien. Nous ne fonctionnons pas comme un conseil municipal ou général, avec des réunions régulières et fixes, nous travaillons à jet continu. L'obligation de présence à toutes les séances nous empêcherait de lire les textes, tellement il y en a... Quand les étudierions-nous ? Plutôt que de se focaliser sur la séance, estimons le temps de travail des parlementaires de manière globale et communiquons sur l'activité globale des parlementaires.

Mme Catherine Tasca. - À la lumière de ce texte, qui n'est pas en cause, il apparaît qu'il est urgent d'attendre et d'adresser au Bureau et à la conférence des présidents la recommandation de travailler dans les plus brefs délais sur l'ensemble de nos conditions de fonctionnement. Ce n'est pas la peine de jeter en pâture à la presse un texte bien intentionné mais besogneux et qui ne règle rien.

M. Jean-Pierre Sueur, président. - À nouveau, ce texte n'est pas encore inscrit à l'ordre du jour. Je communiquerai personnellement au Président du Sénat le compte rendu de notre réunion.

M. Alain Anziani, rapporteur. - Je savais que cela serait difficile et je vous remercie de me l'avoir confirmé...

D'abord, je ne peux laisser dire que j'agis en service commandé. L'absentéisme constitue un problème majeur : pour nous d'abord, car la charge de travail des absents est reportée sur les sénateurs présents, et parce qu'on ne peut supporter plus longtemps que certains soient payés 7 000 euros par mois à ne rien faire.

M. Christian Cointat. – Surtout que ceux qui passent plus de temps sur le terrain ont plus de chances de se faire réélire...

M. Alain Anziani, rapporteur. – L'absentéisme est aussi un problème vis-à-vis de l'opinion : les élus du peuple ne peuvent demeurer les seuls à ne subir ni contrôle ni sanctions. Connaissez-vous une seule autre activité dans laquelle on puisse s'y soustraire sans la moindre conséquence ? Chacun s'accorde à trouver la situation inacceptable, mais juge que la moindre tentative d'y remédier est un pas de trop et propose des solutions inapplicables par excès d'ambition. La proposition du Bureau est réaliste, car cela ne sert à rien d'avoir un dispositif sévère s'il est inapplicable.

D'accord pour rénover le fonctionnement du travail parlementaire. Un séminaire est à venir. Mais ce chantier obéit à sa propre temporalité. Je défendrai par exemple la suppression des questions cribles et la réduction des discussions générales, qui laissent trop de place au bavardage. Comme il y faudra des réformes législatives voire constitutionnelles, cela demandera des mois, voire des années... Et pendant ce temps, nous laisserions en jachère la question de l'absentéisme ?

Pourquoi ne contrôler que la présence en commission, demandent certains ? Depuis la révision de 2008, c'est là que les textes sont amendés et adoptés. Il serait insensé de rendre obligatoire la présence en séance, car nous sommes tous spécialisés. Je ne me rends en séance que lorsqu'elle examine un texte que j'ai suivi. Si je devais y aller pour tous les textes, j'y ferais bien souvent de la figuration. L'absence doit être contrôlée prioritairement là où nous sommes maîtres d'œuvre : en commission.

Pourquoi ne ponctionner que l'indemnité de fonction ? L'ordonnance organique de 1958 en dispose ainsi et la modifier suppose une majorité et l'accord de l'Assemblée nationale.

Pourquoi ne pas appliquer l'article 15 du règlement ? Je veux bien, mais il a ceci de particulier qu'il fait peser sur son groupe l'absence d'un parlementaire. La faute est individuelle, mais la sanction est collective. Son application est difficile, et d'ailleurs personne ne l'a demandée depuis un demi-siècle.

Enfin, le cas des sénateurs d'outre-mer et des Français de l'étranger. Dans un premier temps, j'avais proposé d'aller plus loin que le Bureau. Je remercie à nouveau les sénateurs représentant les Français de l'étranger d'avoir accepté la référence au trimestre. J'avais également noté qu'ils voulaient le même régime que les sénateurs d'outre-mer.

M. Christian Cointat. – Oui, mais si vous renoncez à traiter le cas des sénateurs d’outre-mer, rien ne vous empêcherait de traiter le nôtre...

M. Alain Anziani, rapporteur. – Je croyais que vous aviez lié votre sort. La question ultramarine se heurte à un problème matériel : nos collègues n’ont droit qu’à la prise en charge d’un aller-retour par mois. Le questeur que je suis est évidemment attentif à l’augmentation des frais de déplacement... En l’état, conservons le texte du Bureau sur ce point et, d’ici la séance, établissons un régime, même assoupli.

Les jeunes veulent se révolter, lit-on dans la presse. Vous-mêmes semblez disposés à vous révolter contre le Bureau du Sénat et les autorités. Reste que vous ne pouvez pas considérer qu’un président de groupe, qui a des activités multiples et participe à de nombreuses réunions, est un sénateur comme un autre. De même pour les membres du Bureau. C’est pourquoi ces règles s’appliquent à eux en tant qu’ils exercent leurs fonctions, par exemple si le Bureau se réunit le mercredi matin.

Enfin, l’Assemblée nationale pratique un tel système de contrôle et de sanction depuis 2009. Les députés sont-ils vus comme plus fainéants qu’avant ? Non. Votre objection ne tient pas la route. Il faut regarder ces choses dans le temps : demain, nous verrons quels articles la presse nous réserve ; dans deux ou trois ans, on louera peut-être le Sénat d’avoir soumis ses membres aux mêmes contraintes que tous les Français.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je remercie notre rapporteur pour le travail accompli volontairement au nom du Bureau, qui a adopté unanimement la présente proposition de résolution.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Alain Anziani, rapporteur. – Outre une réécriture de l’article 15 du règlement, l’amendement n° 3 garde la retenue à 50 % du montant mensuel de l’indemnité de fonction pour trois absences par mois, mais la porte à 100 % au-delà. La sanction est appliquée le mois suivant.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Cinq absences dans le mois, c’était ridicule.

L’amendement n° 3 est adopté.

M. Alain Anziani, rapporteur. – L’amendement n° 4 a été largement débattu. Il exempte du mécanisme les sénateurs élus outre-mer et ceux représentant les Français établis hors de France. Je propose de maintenir pour l’instant le texte du Bureau, avec des évolutions d’ici la séance.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – J’engage nos collègues à réfléchir à de nouveaux amendements pour la séance publique.

L’amendement n° 4 est adopté.

M. Alain Anziani, rapporteur. – L’amendement n° 5, rédactionnel, supprime la notion d’absence excusée.

L’amendement n° 5 est adopté.

M. Alain Anziani, rapporteur. – L’amendement n° 6 précise que la présence est obligatoire sauf participation aux travaux d’une autre commission permanente, d’une commission spéciale, d’une commission mixte paritaire ainsi que d’une commission d’enquête.

M. Christian Cointat. – Une commission spéciale peut se réunir en même temps qu’une commission mixte paritaire.

M. Alain Anziani, rapporteur. – Précisément.

Mme Hélène Lipietz. – Les membres suppléants des commissions mixtes paritaires sont-ils astreints à cette obligation de présence ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Oui.

M. Alain Anziani, rapporteur. – Ils sont convoqués.

L’amendement n° 6 est adopté.

M. Alain Anziani, rapporteur. – L’amendement n° 7 supprime la retenue sur indemnité lorsque le sénateur est dans l’exercice des fonctions de membre du Bureau ou de président de groupe.

L’amendement n° 7 est adopté.

M. Alain Anziani, rapporteur. – Même chose pour l’amendement n° 8, lorsque le parlementaire est en congé du Sénat en application de l’article 34 du règlement.

L’amendement n° 8 est adopté.

M. Alain Anziani, rapporteur. – L’amendement n° 9 propose le même régime lorsque la réunion de commission est convoquée en même temps que le Sénat est réuni en séance publique.

L’amendement n° 9 est adopté.

M. Alain Anziani, rapporteur. – L’amendement n° 10 confie aux questeurs le contrôle des motifs d’absence, au besoin à l’aide de justificatifs.

L’amendement n° 10 est adopté.

M. Alain Anziani, rapporteur. – L’amendement n° 11 est de conséquence.

L’amendement n° 11 est adopté, ainsi que l’amendement n° 12.

M. Alain Anziani, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 1, qui exempte de retenue sur leur indemnité les parlementaires participant aux travaux de l’organe délibérant d’une collectivité territoriale dont ils sont élus...

L’amendement n° 1 n’est pas adopté.

Articles additionnels après l’article 2

M. Pierre-Yves Collombat. – Mortifions-nous, mais restituons aux sénateurs la plénitude de leur capacité d’amendement. Je vous invite à lire le rapport réalisé par Philippe Marini sur la recevabilité financière des amendements. Vous y découvrirez que les références sont de plus en plus à rechercher dans les traités européens, et de moins en moins dans la Constitution, que le domaine d’application de l’article 40 de la Constitution s’est considérablement étendu – je n’ai pas fait la liste des aberrations que j’ai relevées – et que le président de la commission des finances a un pouvoir plus grand encore que le Conseil constitutionnel : d’où tient-il ce pouvoir de ventriloque ? Je suis atterré de voir le Sénat passer son temps à se détruire lui-même, comme en proie à une maladie auto-immune.

M. René Garrec. – C’est chronique !

M. Pierre-Yves Collombat. – Mon amendement n° 2 fait par conséquent des propositions en matière de droit d’amendement en commission et en séance ; il traite le cas des propositions de loi et n’oublie pas comment le Gouvernement soulève l’article 40 en séance. Parmi les innovations proposées, le bureau de la commission des finances, et non plus son seul président, deviendrait compétent pour l’examen de la recevabilité des amendements, le recours contre sa décision étant porté devant le président du Sénat.

M. Alain Anziani, rapporteur. – Cet amendement pose de vraies questions, car l’article 40 nous agace tous. Sa rédaction mériterait toutefois d’être corrigée, car la suppression du contrôle *a priori* de la recevabilité des amendements de séance serait contraire à la Constitution. De plus, et même si je comprends l’exigence de collégialité, la saisine au fond du bureau de la commission pour chaque amendement serait d’une lourdeur excessive. Avis défavorable : tenons-nous-en au sujet de la résolution.

M. Pierre-Yves Collombat. – Écartons rapidement ces sujets anecdotiques... En matière de recevabilité des amendements, nous chargeons pour l’heure une seule personne de dire si un amendement est recevable ou non. C’est un pouvoir extraordinaire !

M. René Garrec. – Exorbitant !

M. Pierre-Yves Collombat. – Instaurons un minimum de collégialité et ouvrons une voie de recours. Je suis estomaqué par la capacité du Sénat à se dessaisir de ses pouvoirs.

M. Christian Cointat. – Je remercie M. Collombat. J’avais commencé à lire le rapport Marini, mais je n’ai pu aller bien loin tellement il soulevait mon indignation. Ces questions méritent un travail approfondi et une proposition de résolution qui tienne la route.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Si proposition de résolution de M. Collombat il y avait, nous pourrions veiller à ce qu’elle soit inscrite à l’ordre du jour.

M. Alain Anziani, rapporteur. – Tel qu’il est rédigé, cet amendement ignore l’alinéa 1 de l’article 45 du règlement, qui prévoit l’examen *a priori* de la recevabilité des amendements en séance...

L’amendement n° 2 n’est pas adopté.

M. Alain Anziani, rapporteur. – L’amendement n° 13 précise que la résolution s’appliquera à compter du prochain renouvellement du Sénat.

L’amendement n° 13 est adopté.

La proposition de résolution est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er}			
Modification des règles relatives à l’obligation de participation des sénateurs aux travaux des commissions et à la sanction de cette obligation			
M. ANZIANI	3	Modification de la structure du texte et simplification du mode de calcul de la retenue financière sur l’indemnité de fonction	Adopté
M. ANZIANI	4	Exonération de retenue financière pour les sénateurs d’outre-mer et des Français établis hors de France	Adopté
M. ANZIANI	5	Simplification rédactionnelle	Adopté
M. ANZIANI	6	Précision sur les autres réunions de commission autorisant l’absence en réunion de commission permanente	Adopté
M. ANZIANI	7	Prise en compte de l’exercice des fonctions de président de groupe	Adopté
M. ANZIANI	8	Prise en compte des sénateurs en congé du Sénat	Adopté
M. ANZIANI	9	Rédactionnel	Adopté
M. ANZIANI	10	Contrôle des questeurs sur les motifs d’absence	Adopté
M. ANZIANI	11	Conséquence	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. ANZIANI	12	Coordination	Adopté
M. POZZO DI BORGIO	1	Autorisation d'absence en réunion de commission permanente en raison d'un mandat local	Rejeté
Articles additionnels après l'article 2			
M. COLLOMBAT	2	Réforme du régime de contrôle de la recevabilité financière des amendements	Rejeté
M. ANZIANI	13	Application de la résolution à compter du renouvellement de septembre 2014	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

1. Présidents des commissions permanentes

Mme Marie-Christine Blandin, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication

M. Jean-Louis Carrère, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

M. Annie David, présidente de la commission des affaires sociales

M. Philippe Marini, président de la commission des finances

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques

M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, compétente en matière d'impact environnemental de la politique énergétique

2. Présidents des groupes politiques et assimilés

Mme Éliane Assassi, présidente du groupe communiste, républicain et citoyen (CRC)

M. Jacques Mézard, président du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE)

M. Jean-Vincent Placé, président du groupe écologiste

M. François Rebsamen, président du groupe socialiste

Mme Catherine Troendlé, vice-présidente déléguée du groupe Union pour un Mouvement Populaire (UMP)

M. François Zocchetto, président du groupe Union des Démocrates et Indépendants-UC (UDI-UC)

M. Philippe Adnot, délégué de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (RASNAG)

3. Autres présidents de commission ou de délégation

M. Simon Sutour, président de la commission des affaires européennes

M. Serge Larcher, président de la délégation sénatoriale à l'outre-mer

4. Sénateurs représentant les Français établis hors de France

M. Jean-Pierre Cantegrit

M. Christian Cointat

M. Louis Duvernois

Mme Claudine Lepage

M. Richard Yung

ANNEXE : ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ RELATIFS À LA SANCTION DE L'ABSENTÉISME PARLEMENTAIRE

Assemblée	Obligations sanctionnées	Sanctions	Conditions	Modalités	Dispenses et exclusions	Texte
France - Sénat	Obligation de présence aux réunions des commissions permanentes	<ul style="list-style-type: none"> – Démission du commissaire, qui ne peut être remplacé, jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante – Réduction de 50 %, soit de 710 €, de l'indemnité de fonction (1420,03 € bruts mensuels) jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante 	Trois absences consécutives non justifiées d'un commissaire dans une commission permanente	Information du président du Sénat par le bureau de la commission permanente	<ul style="list-style-type: none"> – Délégation de vote, pour l'un des six motifs 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 – Suppléance pour cause de participation aux travaux d'une assemblée internationale ou européenne ou d'une commission spéciale – Mise en congé du Sénat 	<ul style="list-style-type: none"> – Article 2 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 – Article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 – Articles 15, 20 et 34 du règlement du Sénat
France - Assemblée nationale	Obligation de présence aux réunions des commissions permanentes	<p>Retenue de 25 % sur le montant mensuel de l'indemnité de fonction (1420,03 € bruts mensuels)</p> <p><i>(NB : le député qui ne participe jamais à aucune réunion de commission subit donc un prélèvement identique de 25 % de son indemnité de fonction)</i></p>	Plus de deux absences mensuelles à une réunion de commission permanente convoquée, en session ordinaire, lors de la matinée réservée aux travaux des commissions (mercredi matin)	Information des questeurs par les présidents des commissions permanentes	<ul style="list-style-type: none"> – Dispenses de droit : <ul style="list-style-type: none"> . Présence en séance publique ou dans une autre commission permanente . Membres du Bureau de l'Assemblée nationale, à l'exception des secrétaires . Présidents des groupes . Députés élus dans une circonscription située hors de métropole, à l'exception de ceux qui sont élus dans une circonscription située en Europe – Dispenses sur demande du député : <ul style="list-style-type: none"> . Participation aux travaux d'une assemblée internationale ou européenne ou d'une commission spéciale . Cas où une délégation de vote est autorisée (<i>cf. Sénat</i>) ou empêchement insurmontable 	<ul style="list-style-type: none"> – Article 2 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 – Article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 – Articles 38 et 42 du règlement de l'Assemblée nationale

Assemblée	Obligations sanctionnées	Sanctions	Conditions	Modalités	Dispenses et exclusions	Texte
Espagne - Congrès des Députés	Obligation de présence en séance publique et en commission	Privation de tout ou partie des droits et indemnités reconnus pour l'exercice du mandat	Absence réitérée et notoire de participation aux séances publiques et aux réunions de commission	Décision motivée du Bureau du Congrès des Députés		Article 99 du règlement du Congrès des Députés
Espagne - Sénat	Obligation de présence en séance publique	Privation de l'indemnité parlementaire (3282 € bruts mensuels) pour un ou plusieurs mois	Absence réitérée de participation aux séances sans l'accord du Bureau	Décision prise par le Sénat réuni à huis clos sur proposition du président		Article 23 du règlement du Sénat
Italie - Chambre des Députés	Obligation de présence en séance et en commission	– Réduction de 1/15 ^{ème} de l'indemnité journalière (<i>forfait de 3500 € mensuels</i>) – Réduction supplémentaire en proportion des absences aux réunions des bureaux des commissions et aux séances des commissions permanentes, dans la limite de 500 €	Absence de participation à au moins 30 % des scrutins qui ont lieu au cours d'une journée			
Italie - Sénat	Obligation de présence en séance	Réduction de 1/15 ^{ème} de l'indemnité journalière (<i>forfait de 3.500 € mensuels</i>)	Absence de participation à au moins 30 % des scrutins qui ont lieu au cours d'une journée			Article 1 ^{er} du règlement du Sénat Décision du Bureau
Royaume Uni - Chambre des communes	Obligation non sanctionnée de présence en séance plénière et en commission. Possibilité d'une sanction disciplinaire appliquée par le groupe politique					
Royaume Uni - Chambre des Lords	Versement d'indemnités journalières en fonction du nombre de jours de présence effectifs					System of financial support for Members : briefing note

Assemblée	Obligations sanctionnées	Sanctions	Conditions	Modalités	Dispenses et exclusions	Texte
Allemagne - Bundestag	Obligation de présence les jours de séance dont la liste est établie par le président du Bundestag et le comité des doyens ¹	Réduction de l'indemnité forfaitaire (4.029 € mensuels) dans les proportions suivantes : – absence non excusée : . jour de session avec assemblée plénière : 100 € . jour de session sans assemblée plénière : 50 € – absence excusée : . jour de session avec assemblée plénière : 50 € . jour de session sans assemblée plénière : 50 € – maladie médicalement constatée : 20 € – omission non excusée de vote nominatif ou de vote avec appel à la tribune : 50 € (la déduction n'est faite qu'une fois même en cas de manquements multiples)		Obligation d'émargement sur la liste de présence établie pour chaque jour de séance par le président du Bundestag et le comité des doyens	– Assimilation à une présence : . Exercice de la fonction de président ou de secrétaire de séance . Prise de parole en séance plénière, en commission ou dans un autre organe du Bundestag . Participation à un vote nominatif ou à un vote avec appel à la tribune . Inscription sur la liste de présence d'une commission, du comité des doyens ou d'un autre organe du Bundestag . Déplacement professionnel autorisé – Exclusions : . Impossibilité de siéger ou de participer à un vote excusée par le président . Garde d'enfant malade de moins de 15 ans . Congé maternité	§ 14 de la loi concernant les députés (Abgeordnetengesetz) §13 du règlement du Bundestag
États-Unis - Chambre des Représentants et Sénat	Obligation non sanctionnée de présence en séance plénière et en commission mais publication de tous les votes nominatifs					

¹ Le comité des doyens rassemble le président du Bundestag, les vice-présidents ainsi que 23 députés représentant les divers groupes politiques. Il joue le rôle du Bureau des assemblées françaises.

Assemblée	Obligations sanctionnées	Sanctions	Conditions	Modalités	Dispenses et exclusions	Texte
Canada - Sénat et Chambre des communes	Obligation de présence lors des sessions	Retenue de 120 \$ par jour pour chaque jour d'absence quand le Parlement siège, dans la limite de 21 jours	Décompte dès la première journée d'absence	Transmission au clerk par le parlementaire, à la fin du mois ou de la session, d'une liste de journées de présence, accompagnée de précisions concernant les journées d'absence	– Maladie – « Affaires officielles ou publiques »	Parliament of Canada Act, R.S.C.1985
Parlement européen	Obligation de présence en séance publique	1. Réduction de moitié de l'indemnité de séjour (304 €) pour chacune des journées durant lesquelles les députés ont été absents à plus de la moitié de tous les votes par appel nominal qui ont lieu les mardi, mercredi et jeudi de la période de session à Strasbourg et le deuxième jour de la période de session à Bruxelles 2. Remboursement au Parlement de 50 % de l'indemnité de frais généraux (4299 € mensuels) de l'année correspondante en cas d'absence enregistrée pendant au moins la moitié des jours de session de l'année parlementaire (du 1 ^{er} septembre au 31 août) 3. Perte du droit à l'indemnité de séjour pour les députés frappés d'une mesure d'exclusion de la séance, pour la durée de celle-ci		Signature par les députés de feuilles de présence disponibles à l'intérieur de l'hémicycle et dans les salles de réunion, ou du registre central d'émargement pendant les horaires de son ouverture fixés par le Bureau Possibilité de prouver sa présence par d'autres documents, cette faculté ne pouvant s'exercer plus de cinq fois par demi-législature	– Excuse accordée par le président, pour une période d'absence visée au paragraphe 2, si elle est motivée par des raisons de santé, des circonstances familiales graves ou une mission effectuée par le député au nom du Parlement. Transmission des pièces justificatives aux questeurs dans un délai maximal de deux mois à compter du début de l'absence – Dispense d'assister aux réunions officielles accordée à une députée enceinte pendant les trois mois précédant la naissance de l'enfant et pendant les six mois qui la suivent	Art. 31 de la décision du Bureau du Parlement européen des 19 mai et 9 juillet 2008 portant mesures d'application du statut des députés au Parlement européen, 2009/C 159/01

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
Règlement du Sénat	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	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
	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
<i>Art. 15.</i> — 1. — La présence aux réunions de commissions est obligatoire.	Les deux derniers alinéas de l'article 15 du Règlement du Sénat sont remplacés par dix alinéas ainsi rédigés :	L'article 15 du Règlement du Sénat <u>est ainsi modifié</u> :
2. — Un commissaire, lorsqu'il se trouve dans l'un des cas énumérés à l'article 1 ^{er} de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, peut déléguer son droit de vote à un autre membre de la commission. La délégation est notifiée au président de la commission. Un même commissaire ne peut exercer plus d'une délégation.		<u>1° Après le premier alinéa, sont insérés neuf alinéas ainsi rédigés :</u>
		<u>« 1 bis. — Les absences d'un commissaire à une réunion de commission permanente convoquée le mercredi matin, pendant les semaines de séance de la session ordinaire, donnent lieu à une retenue sur le montant mensuel de l'indemnité de fonction à hauteur de 50 % pour trois absences par mois et de 100 % au-delà.</u>
		<u>« Le présent 1 bis ne s'applique pas aux sénateurs élus outre-mer et aux sénateurs représentant les Français établis hors de France.</u>
	« 3. — L'absence d'un commissaire à une réunion de commission est excusée :	<u>« 1 ter. — Ne donne pas lieu à retenue l'absence d'un commissaire à une réunion de commission permanente :</u>
	« - lorsqu'il se trouve dans l'un des cas énumérés à l'article 1 ^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi orga-	<i>(Alinéa sans modification)</i>

Texte en vigueur

Texte de la proposition de résolution

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

nique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote ;

« - lorsqu'il participe aux travaux d'une autre commission ;

« - ~~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.

~~« 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 :~~

~~« trois absences mensuelles non excusées donnent lieu à une retenue de 50 % ;~~

~~« quatre absences mensuelles non excusées donnent lieu à une retenue de 75 % ;~~

~~« cinq absences mensuelles non excusées donnent lieu à une retenue de 100 %.~~

« 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.

~~« Le présent 4 ne s'applique ni~~

« - lorsqu'il participe aux travaux d'une autre commission permanente, d'une commission spéciale, d'une commission mixte paritaire ou d'une commission d'enquête ;

« - lorsqu'il est dans l'exercice des fonctions de membre du Bureau ou de président de groupe ;

« - lorsqu'il est en congé du Sénat en application de l'article 34 du présent règlement ;

« - lorsque la réunion de commission est convoquée en même temps que le Sénat est réuni en séance publique.

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

« 1 quater. — Les questeurs sont informés des absences par les présidents des commissions permanentes. Ils peuvent demander toutes pièces justificatives aux fins de contrôle des absences. La retenue est pratiquée sur le montant de l'indemnité de fonction du mois suivant celui au cours duquel lesdites absences ont été constatées.

Alinéa supprimé

Texte en vigueur

Texte de la proposition de résolution

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

~~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. »~~

2 bis. — Les sénateurs appartenant aux assemblées internationales, ainsi que les sénateurs membres d'une commission spéciale, peuvent sur leur demande, et pour la durée des travaux desdites assemblées, de leurs commissions ou de la commission spéciale, être dispensés de la présence à la commission permanente à laquelle ils appartiennent. Ils se font, en ce cas, suppléer par un autre membre de la commission.

3. — En cas de trois absences consécutives non justifiées d'un commissaire dans une commission permanente, le bureau de la commission en informe le Président du Sénat, qui constate la démission de ce commissaire, lequel ne peut être remplacé en cours d'année et dont l'indemnité de fonction est réduite de moitié jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante.

Art. 20. — 1. — Les commissions sont convoquées à la diligence de leur président, en principe quarante-huit heures avant leur réunion ou, en dehors des sessions, dans la semaine qui précède leur réunion, sauf urgence. La lettre de convocation doit préciser l'ordre du jour. Elle est communiquée au secrétariat de chaque groupe.

2. — Dans toute commission, la présence de la majorité absolue des membres en exercice, compte tenu des dispositions de l'article 15, est nécessaire pour la validité des votes si le tiers des membres présents le demande.

3. — Le vote nominal est de droit en toute matière lorsqu'il est demandé par cinq membres. Le résultat des votes et le nom des votants sont publiés au Bulletin des commissions.

2° Les deux derniers alinéas sont supprimés.

Article 2

Article 2

Texte en vigueur

—

4. — Lorsqu'un vote n'a pu avoir lieu faute de quorum, le scrutin a lieu valablement, quel que soit le nombre des présents, dans la séance suivante qui ne peut être tenue moins d'une heure après.

5. — Le président d'une commission n'a pas voix prépondérante ; en cas de partage égal des voix, la disposition mise aux voix n'est pas adoptée.

6. — Le lendemain de chaque séance de commission, les noms des membres présents, suppléés, excusés ou absents par congé, sont insérés au *Journal officiel*. Le report d'un vote faute de quorum est également mentionné.

Texte de la proposition de résolution

—

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

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

—

(Sans modification)

Article 3 *(nouveau)*

La présente résolution est applicable à compter du prochain renouvellement du Sénat.