

# COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

**Mardi 2 juin 2009**

MODIFICATION DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

MODIFICATION DE L'ORDONNANCE DE 1958 RELATIVE AU  
FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES  
(Procédure accélérée)

## SOMMAIRE

<b>DISPARITION DE L'AIRBUS D'AIR FRANCE</b> .....	<b>1</b>
<b>ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE (Candidature)</b> .....	<b>1</b>
<b>MODIFICATION DU RÈGLEMENT DU SÉNAT</b> .....	<b>1</b>
<b><i>Discussion générale</i></b> .....	<b>1</b>
<b><i>Discussion des articles</i></b> .....	<b>12</b>
Article premier .....	<b>12</b>
Articles additionnels .....	<b>13</b>
Article 2 .....	<b>14</b>
Article 3 .....	<b>16</b>
Article 4 .....	<b>16</b>
Article 6 .....	<b>17</b>
Article 6 <i>bis</i> .....	<b>18</b>
Article 7 .....	<b>18</b>
Article 8 .....	<b>19</b>
Article additionnel .....	<b>19</b>
Article 9 .....	<b>20</b>
Article 12 .....	<b>22</b>
Article 13 .....	<b>22</b>
Article 14 .....	<b>23</b>
<b>ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE (Nomination)</b> .....	<b>30</b>
<b>MODIFICATION DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (Suite)</b> .....	<b>30</b>
<b><i>Discussion des articles (Suite)</i></b> .....	<b>30</b>
Article 14 (Suite) .....	<b>30</b>
Article 16 .....	<b>33</b>
Article additionnel .....	<b>34</b>
Article 18 .....	<b>34</b>
Article 19 .....	<b>35</b>
Articles additionnels .....	<b>36</b>
Article 21 .....	<b>36</b>
Article 21 <i>bis</i> (nouveau) .....	<b>39</b>
Article 23 .....	<b>40</b>
Article 24 .....	<b>40</b>
Articles additionnels .....	<b>40</b>
Article 25 <i>bis</i> (nouveau) .....	<b>42</b>
Articles additionnels .....	<b>42</b>
Article 26 .....	<b>43</b>
Article 28 .....	<b>44</b>
Article 30 .....	<b>46</b>
Article 32 .....	<b>46</b>
Article additionnel .....	<b>48</b>
<b><i>Vote sur l'ensemble</i></b> .....	<b>49</b>
<b>CONCLUSIONS DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS</b> .....	<b>51</b>
<b>MODIFICATION DE L'ORDONNANCE DE 1958 RELATIVE AU FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES (Procédure accélérée)</b> .....	<b>56</b>
<b><i>Discussion générale</i></b> .....	<b>56</b>
<b><i>Discussion des articles</i></b> .....	<b>59</b>
Article premier A .....	<b>59</b>
Article additionnel .....	<b>60</b>

## SÉANCE du mardi 2 juin 2009

110<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2008-2009

PRÉSIDENCE DE M. GÉRARD LARCHER

SECRÉTAIRES :

MME CHRISTIANE DEMONTÉS, M. MARC MASSION.

*La séance est ouverte à 15 heures.*

*Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.*

### Disparition de l'Airbus d'Air France

**M. le président.** – Vous comprendrez que nous ne puissions ouvrir cette séance sans évoquer la terrible catastrophe aérienne ayant entraîné la disparition d'un Airbus A 330 de la compagnie Air France, avec à son bord 216 passagers de plusieurs nationalités et 12 membres d'équipage. (*Mmes et MM. les sénateurs se lèvent*)

Au nom du Sénat, je voudrais assurer les proches des victimes de notre sympathie en souhaitant qu'ils aient le courage et la force nécessaires pour surmonter cette épreuve. J'ai la conviction que tout est mis en œuvre pour rechercher les causes de cet accident sans précédent dans l'histoire de l'aviation commerciale française.

Je vous propose d'observer un moment de recueillement. (*Mmes et MM. les sénateurs observent une minute de silence*)

### Organisme extraparlamentaire (Candidature)

**M. le président.** – M. le Premier ministre a demandé au Sénat de procéder à la désignation du sénateur appelé à siéger en qualité de suppléant au sein du Conseil national du bruit. La commission des affaires sociales propose la candidature de Mme Gisèle Printz.

Cette candidature a été affichée et sera ratifiée, conformément à l'article 9 du Règlement, s'il n'y a pas d'opposition à l'expiration du délai d'une heure.

### Modification du Règlement du Sénat

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de résolution tendant à

modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat.

### Discussion générale

**M. Patrice Gélard, rapporteur de la commission des lois.** – On connaissait le texte de la chanson, il fallait le mettre en musique... Nous allons le faire aujourd'hui avec l'examen de cette proposition de résolution.

Ce texte est le fruit de la longue réflexion menée par le groupe de travail animé par le Président Gérard Larcher, avec pour co-rapporteurs le vice-président Bernard Frimat et Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. Je rends hommage à l'un comme à l'autre pour le travail remarquable qu'ils ont accompli entre octobre et mars.

Un consensus a été recherché, mais il n'a pu être atteint faute de l'assentiment du groupe CRC-SPG, qui a confirmé son opposition à la révision constitutionnelle et à la loi organique. Notre commission a émis un avis défavorable aux amendements présentés par ce groupe : ils ne sont pas en harmonie avec l'esprit de ce texte, et ne sont pas non plus conformes au texte de la Constitution et de la loi organique.

La recherche d'un accord minimum m'a conduit à ne retenir que les amendements acceptés par le groupe de travail et défendus par les co-rapporteurs, et portant exclusivement sur la loi organique. Les autres aspects de notre Règlement pourront être abordés lors du rendez-vous prévu l'année prochaine ; les amendements s'y référant, dont certains ne manquent pas d'intérêt, ont donc été rejetés.

Notre Règlement, une fois modifié, respectera davantage les parlementaires et leurs groupes, les droits de l'opposition et des minorités. Cela se traduira par la composition du bureau du Sénat, par le droit pour les groupes minoritaires ou d'opposition de demander la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information, par la désignation aux organismes extraparlamentaires et au bureau des commissions permanentes à la proportionnelle des groupes, ainsi que dans les débats thématiques, les résolutions, les débats d'initiative sénatoriale et les questions cibles.

Le rôle de la Conférence des Présidents sera renforcé. Nous accepterons cependant un amendement présenté par Hugues Portelli, qui tient compte d'une éventuelle opposition du Conseil constitutionnel : nous avons prévu que seule la Conférence des Présidents pût initialement fixer l'ordre du jour, mais il convient de mentionner également le Gouvernement.

**M. Michel Charasse.** – Sagesse !

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – L'institution de la clôture a été renouvelée. Désormais, si le débat risque de s'enliser, la Conférence des Présidents sera immédiatement saisie. S'il faut prononcer la clôture une seconde fois, le temps de parole sera limité et seul un représentant de chaque groupe pourra s'exprimer. C'est un progrès, et cela nous évite d'opter pour un temps de parole « global » limité. Nous jugerons à l'usage de l'efficacité de cette procédure.

Cette proposition a recherché tout à la fois l'efficacité, la souplesse, l'adaptabilité et la transparence. Pour ce qui est de l'organisation du travail des commissions, nous avons dû rétablir la présence du Gouvernement, même pendant les votes, conformément à une décision du Conseil constitutionnel. Afin de faire face aux problèmes éventuels, il nous faudra adopter des règlements des commissions précisant dans quelles conditions les ministres pourront se faire assister de leurs collaborateurs.

Voilà qui recoupe une autre disposition, déposée par certains présidents de groupes, visant à autoriser la présence de collaborateurs. Ceci ne relève pas du Règlement, mais de l'instruction générale du bureau, à laquelle il reviendra de décider si les commissions peuvent s'ouvrir à d'autres personnes ou faire l'objet d'une diffusion télévisuelle. (*M. Michel Charasse s'émeut*) L'article 4 précise encore les appellations des commissions, l'article 10 les modalités de nomination de leurs membres, l'article 11 leurs pouvoirs d'évaluation et de contrôle, l'article 12 la procédure de dépôt et de diffusion des projets et propositions de loi, l'article 13 la procédure d'examen accéléré.

Nous avons eu un long débat, en commission, sur la question de l'irrecevabilité prévue aux articles 40 et 41 de la Constitution, qui nous a amenés à étendre l'irrecevabilité financière de l'article 40 aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, et donc à nous prononcer favorablement sur les amendements présentés en ce sens par MM. About et Vasselle.

Ce sera également un progrès que la commission saisie au fond, nommément son président, puisse déclarer l'irrecevabilité financière d'une disposition. En cas de doute, il saisira le président de la commission des finances, et s'il devait y avoir désaccord, la question se résoudra de la même manière qu'aujourd'hui.

Pour l'irrecevabilité de l'article 41, peu de changements : elle relèvera du Président de notre assemblée ou du Gouvernement, et le Conseil constitutionnel sera saisi en cas de désaccord.

Les nouvelles règles régissant le calendrier et les horaires répondent au même objectif de souplesse, d'efficacité et de transparence. Nous avons prévu des horaires de principe, mais pas de règle pérenne, qui n'aurait pas permis de parer aux chevauchements des réunions. L'article 3 prévoit ainsi que les réunions du bureau et des groupes auront lieu, en principe, le

mardi matin tandis que l'article 8 pose des horaires de principe pour les réunions des commissions, celles de la commission des affaires européennes et de la délégation aux droits des femmes pouvant, c'est une nouveauté, avoir lieu, en principe, hors des jours de réunion de l'assemblée plénière.

L'article 16 fixe les règles relatives à l'ordre du jour et à l'organisation des débats...

**M. Michel Mercier.** – En principe...

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – ...tandis que l'article 17 prévoit les règles d'organisation de la discussion générale, les horaires de séance étant fixés aux mardis, mercredis et jeudis matin, après-midi et soir. Il reviendra à la Conférence des Présidents d'y ajouter d'éventuelles séances les lundis et vendredis.

Une question reste en suspens : où s'arrête le soir ? Est-ce à l'heure où l'on ferme les grilles du jardin, ou à minuit, voire au-delà ? (*Murmures*) Je laisse ce point à votre appréciation.

J'en viens à l'article 24, qui fixe, et c'est une grande nouveauté, le temps de présentation des amendements à trois minutes au lieu de cinq. En revanche, les interventions sur un article, un amendement et les explications de vote restent fixées à cinq minutes.

Conformément à ce que prévoit la Constitution, les dispositions permettant de discuter en séance sur le texte établi par la commission ne s'appliquent pas aux lois constitutionnelles, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, pour lesquelles c'est le texte du Gouvernement qui vient en discussion.

Autres nouveautés, celle de l'article 27, sur l'information et l'autorisation parlementaire en matière d'interventions de troupes à l'étranger, celle du très long article 28, qui organise les nouvelles compétences de la commission des affaires européennes et l'adoption des résolutions, celle de l'article 30, enfin, relatif au budget et aux comptes du Sénat, et sur lequel un important amendement nous sera présenté.

C'est au total un projet de Règlement très libéral sur lequel nous sommes appelés à débattre, et qui satisferait pleinement nos voisins britanniques. Mais pour être efficace, il faudra qu'il soit correctement appliqué ; il faudra que les responsables des groupes et chaque parlementaire respectent le *fair play*, si l'on veut éviter que les débats ne s'enlisent. Le Gouvernement aussi devra se discipliner. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame*) Il lui reviendra d'éviter les textes fourre-tout, trop longs, et qui appellent un trop grand nombre d'amendements.

Il nous appartiendra enfin, lors du rendez-vous fixé à l'an prochain, de réfléchir sur les pouvoirs des commissions : dans quelle mesure sont-elles susceptibles de décider de modifications législatives

qui conduiraient à réduire les débats en séance publique ? Si tel devait être le cas, il faudra repenser notre organisation dans l'espace et réfléchir à la question de la publicité de leurs débats.

Nous avons là, ainsi que je vous le disais, un texte à mettre en musique : tout dépendra des interprètes. A nous de jouer un concert harmonieux et d'éviter l'abominable cacophonie. (*M. Jean-Pierre Michel se gausse*) Il y va de notre crédibilité : Les Français, le Gouvernement et ceux qui suivent nos travaux sont à l'écoute !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois.** – Cette proposition, fruit d'une initiative du Président Larcher, fait suite à la réflexion approfondie d'un groupe de travail au sein duquel tous les groupes politiques étaient représentés, et qui est parvenu à un large consensus, même si l'opposition de certains à la révision constitutionnelle ne leur permettait pas d'apprécier totalement la démarche. Je remercie M. Frimat, qui a participé autant que moi à la rédaction de ce texte (*M. Michel Mercier s'amuse*), comme y ont contribué M. Mercier, bien sûr (*sourires*) et tous les groupes.

**M. Michel Mercier.** – L'enfant a beaucoup de vos traits.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Il s'agit ici de mettre en œuvre la révision constitutionnelle et de conforter le pluralisme sénatorial.

Il ne s'agit en aucun cas de modifier le Règlement de fond en comble, car nombre de nos pratiques actuelles sont pleinement satisfaisantes. Nous nous sommes au reste fixé rendez-vous à un an pour mieux mesurer les conséquences de la révision constitutionnelle -qui ne va pas sans la loi organique, ni, bien sûr, sans les décisions du Conseil constitutionnel, qui mériteraient une thèse à elles seules...

**M. Michel Mercier.** – En effet !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Un rôle central est dévolu à la Conférence des Présidents, car, ainsi que l'a fait observer notre rapporteur, le Règlement doit rester un cadre souple et adaptable. C'est le cas pour la clôture du débat, qui devra être précédée d'un dialogue au sein de la Conférence. Nous avons veillé à garantir le droit des groupes de l'opposition et des groupes minoritaires (*M. Michel Mercier et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat le soulignent*), conformément à l'article 51-1 de la Constitution, qui, avec son article 48, et les dispositions nouvelles du Règlement assurant le respect du pluralisme dans la désignation de nos représentants auprès des organismes extra-parlementaires, dans celle des membres des commissions mixtes paritaires et prévoyant un droit de tirage sur la création des missions d'information et commissions d'enquête, illustre la volonté de

permettre à tous de participer et de reconnaître les droits des groupes minoritaires, sous réserve que le nombre de leurs membres soit suffisant -mais il est vrai que l'un de nos présidents a déclaré que tous les groupes sont, au Sénat, minoritaires...

**M. Josselin de Rohan.** – Rien de plus vrai !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Le fait que nous délibérions désormais, en séance, sur le texte adopté par la commission appelle sans doute une rationalisation de nos travaux, M. de Raincourt ne me contredira pas. A la lumière de nos premières expériences, il apparaît que nous ne sommes peut-être pas parvenus à l'équilibre sur la question de la répartition du droit d'amendements en commission et en séance. Il nous faudra de même réfléchir à la question de la publicité de nos débats en commission.

En effet, la publicité des débats n'est pas synonyme de séance publique. Il reste que la mise à disposition plus rapide et plus complète du travail des commissions est un des aspects de la réforme engagée par le Président du Sénat et par le Bureau.

Je reviens brièvement sur la présence des ministres en commission, pour dire que nous devons modifier en conséquence l'article 8. Au demeurant, je ne suis pas certain que cette présence simplifie nos débats. Heureuse commission des finances ! Heureuse commission des affaires sociales ! La première examine les lois de finances et la deuxième les lois de financement de la sécurité sociale, hors de toute présence ministérielle. Je souhaite que la commission des lois bénéficie d'une disposition analogue, mais nous ne sommes pas à la veille d'une nouvelle révision constitutionnelle...

Nous pouvons nous interroger sur la coexistence entre d'une part l'ordre du jour partagé, d'autre part la volonté de réaliser les réformes sur lesquelles le Président de la République et la majorité parlementaire se sont engagés. Empêcher la réalisation des promesses électorales serait contraire à la démocratie, mais le nouveau dispositif conduit à l'impasse, sauf à mettre systématiquement en œuvre la procédure d'urgence dite « accélérée ».

Le contrôle de l'action gouvernementale doit se développer, mais à condition d'être substantiel et d'arriver en séance publique après une considérable préparation en amont. Dans cette activité, les commissions et les groupes -notamment de l'opposition ou minoritaires- doivent jouer un rôle fondamental de proposition. Pour ne pas rester anecdotique, ce contrôle doit s'inscrire dans la durée.

En définitive, la sécurité juridique des articles 34 et 37 de la Constitution est souvent absente. L'inflation législative -qu'il s'agisse du nombre de textes ou de leur longueur- pèse lourdement.

Pour conclure, je citerai tout d'abord Montesquieu : « Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires ».

J'invoquerai aussi Portalis : « Normalement la loi doit uniquement permettre, ordonner ou interdire ». Je finirai avec la plus belle citation, celle de Montaigne : « Nous avons en France plus de lois que dans le reste du monde ensemble, et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes d'Épicure... Qu'ont gagné nos législateurs à choisir 100 000 espèces et faits particuliers et à y attacher 100 000 lois ? Les plus désirables, ce sont les plus rares, plus simples et générales ». Puisseons-nous nous référer à ces grands auteurs ! (*Applaudissements à droite et sur quelques bancs au centre*)

**M. Bernard Frimat.** – Revaloriser le Parlement grâce à des pouvoirs nouveaux : telle était l'ambition prétendue de la révision constitutionnelle. Le message a été martelé afin de bien entrer dans la tête de nos concitoyens. Que de constitutionnalistes forcément éminents et de commentateurs naturellement avisés ont condamné les parlementaires qui avaient l'outrecuidance de ne pas rejoindre le concert de louanges à la gloire de cette grande réforme institutionnelle !

Qui peut prétendre aujourd'hui que le Parlement dispose de nouveaux pouvoirs et qu'il ait été revalorisé ?

Nous avons dénoncé l'avènement d'une monocratie, un renforcement accru de l'exécutif et l'illusion de nouveaux pouvoirs parlementaires. Les faits nous donnent raison.

**M. Michel Mercier.** – Ah bon ?

**M. Bernard Frimat.** – Nos craintes ont été confirmées par les lois organiques révélant les réelles intentions du Gouvernement, lui-même simple porte-voix de la volonté présidentielle : il fallait avant toute chose mettre en œuvre les facilités dont le Gouvernement avait besoin. Ce fut l'objet de la première loi organique votée conforme par le Sénat. Ainsi, un ministre anciennement parlementaire rejoindra son assemblée d'origine à la fin de sa fonction ministérielle. La nomination de M. Xavier Bertrand au secrétariat général de l'UMP exigeait cette grande avancée démocratique... Il fallait ensuite déterminer la composition de la commission devant émettre un avis public sur le découpage des circonscriptions législatives. Loin de toute garantie de pluralisme, la nomination de son président par le Président de la République aggrave les doutes sur son indépendance. Enfin, le Gouvernement voulait revoir ce découpage par ordonnance, afin que M. Marleix puisse montrer l'étendue de ses talents.

Il faut beaucoup d'optimisme pour estimer que le recours aux ordonnances augmente les pouvoirs du Parlement. Il faut beaucoup de naïveté pour considérer comme démocratiquement irréprochable un découpage manifestement injuste et partisan, qui semble même négliger l'insistance du Conseil constitutionnel sur le respect de l'équilibre démographique.

Dans cette première loi organique, rien n'a revalorisé le Parlement.

**M. Josselin de Rohan.** – Hors sujet.

**M. Bernard Frimat.** – Les zéloteurs du projet de révision avaient amplement disserté sur la limitation que le Président avait voulu imposer à son pouvoir de nomination. Ils glorifiaient la capacité de contestation offerte au Parlement, alors que ce faux-semblant exige une majorité des trois cinquièmes pour refuser le choix du Président. Un tel conflit entre le chef de l'État et la majorité Parlementaire n'est qu'une vue de l'esprit. En revanche, la volonté présidentielle d'étendre le champ de son pouvoir de nomination n'a rien de factice, la loi sur l'audiovisuel l'atteste. Les nominations de MM. Jean-Luc Hees et Yves Guéna ont montré l'inexistence du supposé pouvoir parlementaire.

La loi organique relative au fonctionnement du Parlement et la pratique gouvernementale au cours de la session ordinaire ont ôté les dernières illusions des parlementaires séduits de bonne foi par le discours sur les nouveaux droits. On nous avait annoncé un progrès significatif ; nous constatons un important recul démocratique.

La navette parlementaire a été supprimée en pratique, le dialogue entre les deux assemblées se limitant aux membres des commissions mixtes paritaires. Le recours systématique à la procédure d'urgence a été remplacé par le recours systématique à la procédure accélérée, malgré le constat fait unanimement lors des débats sur la révision que l'abus de cette procédure nuisait à l'élaboration des textes de loi.

Nous avons proposé de limiter quantitativement l'urgence, mais la majorité a préféré la modification sémantique introduisant la procédure accélérée. La novation tient à la possibilité offerte aux deux Conférences des Présidents de l'empêcher par une décision identique. La concrétisation de cette liberté formelle traduirait un conflit entre la majorité parlementaire et le Président de la République, puisque c'est lui qui définit en réalité les projets de loi. Prenons date, et armons-nous d'une infinie patience pour attendre la première mise en échec de la nouvelle procédure.

Pour le chef de l'État, le Parlement n'est plus le lieu où la souveraineté du peuple s'exprime par la loi : il est vu comme un frein à la réalisation des annonces présidentielles. Fussent-elles contradictoires, celles-ci doivent trouver une traduction législative au plus vite ! Plusieurs lois ont été appliquées avant leur vote, cependant que certains textes adoptés, qui n'ont plus l'heur de plaire, sont négligés. Quel mépris pour les travaux parlementaires ! Les députés réclament à juste titre d'examiner en deuxième lecture la loi Hôpital. A leur place, nous ferions de même.

La priorité absolue pour le Gouvernement est d'avancer le plus vite possible. Ainsi, à la procédure

accélérée s'ajoutent la multiplication des séances de nuit et l'adjonction du lundi, du vendredi, outre la systématisation de sessions extraordinaires qui n'ont d'extraordinaires que le nom, puisqu'elles sont devenues notre ordinaire en juillet, le mois de septembre paraissant appelé à connaître le même sort.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Nous sommes trop bavards...

**M. Bernard Frimat.** – Siéger souvent, légiférer vite sous la surveillance du Gouvernement, limiter le droit d'amendements et le débat parlementaire en séance publique : telle est la pratique du Gouvernement, bien loin de revaloriser la représentation nationale.

Qui peut présenter comme un progrès la possibilité pour le Gouvernement d'être en permanence présent en commission ? Certes, il doit se faire entendre quand il le veut, mais après s'être exprimé, ne peut-il laisser les parlementaires élaborer le texte de la commission ? Doute-t-il à ce point de sa majorité qu'il veuille la mettre sous surveillance constante ? (*A gauche, on confirme cette interprétation*) Pour avoir à nouveau de l'intérêt, la séance publique doit être le lieu où les positions se confrontent avant la décision. Là où la démocratie exige la séparation des pouvoirs, le Gouvernement organise leur confusion !

Alors que rien ne l'y obligeait, le Gouvernement a voulu permettre l'instauration d'un temps global de débats parlementaires, ce qui pourrait empêcher un parlementaire de défendre son amendement pour convaincre ses collègues. Censée augmenter les droits des parlementaires, la révision constitutionnelle pourra donc leur ôter la plénitude du droit d'amendements. Quel paradoxe, ou plutôt quel aveu ! Le Sénat n'instaure pas le temps global ? Nous nous en réjouissons, mais la possibilité demeure.

Nous avons voté contre la dernière révision constitutionnelle et contre la loi organique qui l'a suivie. Aujourd'hui nous sommes saisis d'une proposition de modification du Règlement qui doit nécessairement respecter la Constitution, la loi organique et la dernière décision du Conseil constitutionnel, c'est-à-dire entériner des évolutions auxquelles nous ne sommes pas favorables.

Cependant les sénateurs socialistes ont participé sans réticence aux travaux du groupe de travail chargé de préparer la réforme, dont M. Gélard a présenté fidèlement les conclusions. Malgré quelques divergences, de nombreux points ont fait l'objet d'un accord unanime. Nous regrettons que la majorité n'ait voulu confier aucune présidence de commission à l'opposition. Mais ce texte représente un point d'équilibre eu égard au rapport de forces politique actuel, et un progrès par rapport au précédent Règlement. Nous avons voulu manifester notre satisfaction en ne déposant pas d'amendements. La commission des lois a amélioré la rédaction de certains passages et apporté quelques précisions, tout

en respectant l'équilibre général. Ce texte reconnaît des droits à l'ensemble des groupes parlementaires, en prévoyant par exemple l'attribution des postes de responsabilité à la proportionnelle des groupes et au plus fort reste, alors que l'opposition était jusqu'ici soumise au bon vouloir de la majorité. Le fonctionnement démocratique de notre assemblée s'en trouvera renforcé. Nous nous félicitons également que le temps de parole global n'ait pas été instauré, et que chaque sénateur conserve ainsi la plénitude de son droit d'intervention en séance publique. Il est heureux que cette réforme ait été élaborée dans un esprit de dialogue.

Voilà pourquoi les sénateurs socialistes ne s'opposeront pas à la proposition de résolution ; si elle est mise aux voix par scrutin public, ils déposeront dans l'urne un bulletin rouge. (*Applaudissements sur les bancs socialistes. Mme Anne-Marie Escoffier et M. François Fortassin applaudissent également*)

**M. Michel Mercier.** – Cette proposition de modification du Règlement du Sénat résulte de la dernière révision constitutionnelle et de la récente loi organique. Souhaitons que les autres lois organiques prévues soient rapidement adoptées, afin de rendre pleinement effectives les nouvelles dispositions de la Constitution : je pense notamment à l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité qui offrira à chacun de nos concitoyens un nouveau droit.

Certaines dispositions du présent texte pourraient être regroupées sous le titre : « Un progrès du pluralisme au Sénat ». Ce sont des mesures de bon sens. Les responsabilités au sein du Bureau seront désormais attribuées à la proportionnelle des groupes, et le mode de votation de la Conférence des Présidents sera modifié afin que la pondération des voix reflète exactement la composition de notre assemblée : cette mesure capitale devrait faire de la Conférence des Présidents l'organe politique de préparation des débats.

Ces modifications visent à renforcer le rôle des groupes minoritaires et d'opposition. Mais en ce qui concerne les premiers, que je connais mieux, si les textes leur reconnaissent des droits, ceux-ci tardent à se concrétiser. Espérons qu'ils le feront au fil du temps.

J'en viens à la nouvelle organisation du travail législatif, dont l'examen du projet de loi sur l'hôpital nous a donné un avant-goût. Ces dispositions résultent, de l'aveu même de M. Gélard, de l'accord des deux co-rapporteurs du groupe de travail. (*Protestations au banc des commissions*) M. Gélard a dit lui-même que seuls les amendements conformes aux conclusions des deux co-rapporteurs avaient été retenus !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Les co-rapporteurs n'ont été que les porte-parole du groupe de travail : ils ont rendu compte fidèlement des propositions qui avaient rencontré un

large consensus, et auxquelles votre groupe s'était lui-même associé.

**M. Michel Mercier.** – Ils étaient aussi leurs propres porte-parole...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Nullement : nous n'avons pas ajouté notre grain de sel !

**M. Michel Mercier.** – Toujours est-il que les deux principaux groupes se sont mis d'accord (*M. Jean-Pierre Bel proteste*) : il faut avoir le courage de le reconnaître ! J'espère au moins que ceux qui ont participé à ces tractations iront jusqu'au bout de leur démarche en votant le texte ! (*Nouvelles protestations sur les bancs socialistes*)

Le groupe que je préside n'a pas été associé à la réforme de l'agenda parlementaire : c'est justement l'un des points sur lesquels il faudra peut-être revenir au cours des mois ou des années à venir. Les deux plus grands groupes se sont entendus sur les nouveaux horaires des réunions de commission et des séances publiques. Mais notre travail n'a guère changé : il faut tenir compte de la réalité du travail parlementaire ! Il reste du chemin à accomplir avant de trouver un mode de fonctionnement satisfaisant. Il est également nécessaire, tout en garantissant les droits de chaque sénateur, de permettre aux débats parlementaires de progresser.

Je me réjouis que cette réforme ait été élaborée dans un esprit pluraliste, mais j'eusse souhaité qu'elle le fût un peu plus. Cependant ce texte représente un indéniable progrès et a rencontré un large consensus. C'est pourquoi notre groupe, même s'il n'est pas l'auteur de toutes les mesures qui y sont inscrites, assumera ses responsabilités et le votera. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union centriste et quelques bancs du groupe UMP*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il est indéniable que le groupe de travail chargé de préparer la réforme du Règlement a travaillé sérieusement. Cela ne signifie pas que cette réforme soit consensuelle. Elle procède de la dernière révision constitutionnelle et de la loi organique du 15 avril contre lesquelles nous avons voté parce qu'il est faux, selon nous, qu'elles aient renforcé le rôle du Parlement.

Le débat sur la loi organique fut significatif : la majorité UMP a choisi de rendre possible la limitation de la durée du débat public au Parlement -c'est le système du « crédit-temps »- alors même que le groupe de travail sénatorial renonçait à inscrire cette disposition dans notre Règlement. L'Assemblée nationale l'a introduite dans le sien. Au sein de cette chambre, les débats ont pris une bien curieuse tournure : le Président Accoyer recherchait un équilibre entre la majorité et l'opposition, entre l'exécutif et la majorité, entre l'exécutif et le Parlement, mais le président du groupe UMP a refusé tout inflexionnement au nom du fait majoritaire. Quand on

entend Xavier Bertrand, secrétaire général de l'UMP, déclarer que la légitimité de la majorité parlementaire -surtout à l'Assemblée nationale, précise-t-il- procède du Président de la République, on s'aperçoit que la boucle est bouclée !

La révision constitutionnelle, comme la pratique qui l'a précédée et inspirée, conduit à une situation très préoccupante où le pouvoir exécutif est concentré entre les mains du Président de la République, chef de la majorité, tandis que le Parlement en est réduit au bavardage : il peut débattre de divers sujets, créer des missions supervisées par le Gouvernement, bref mener l'inspection des travaux finis, sans grandes conséquences...

Pas une semaine ne passe sans que le Président de la République annonce une nouvelle réforme, au rythme des faits divers, des échéances électorales ou des sondages. Il crée des commissions *ad hoc*, missionne des personnalités de son choix ; de son côté, le Parlement étudie éventuellement la question en créant sa propre mission chargée de sonder l'opinion -c'est le *testing* présidentiel...

La loi sur la sécurité intérieure adoptée vendredi dernier en conseil des ministres est la treizième du genre depuis 2002. « Trop de loi tue la loi » : chacun d'entre vous a dû prononcer au moins une fois ces paroles dans cet hémicycle, mais la majorité continue comme un troupeau au bord du précipice... L'inflation législative force le Gouvernement à recourir de manière répétée à la procédure d'urgence, devenue « procédure accélérée », que nous critiquons depuis 1958. Était-il sérieux de déclarer l'urgence sur un texte, le projet de loi pénitentiaire, qui a été voté ici même en mars mais qui n'est toujours pas inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ? Est-il sérieux de maintenir cette procédure pour le projet de loi sur l'hôpital en privant les députés, élus au suffrage universel direct, de l'examen d'un texte qui a été considérablement réécrit au Sénat, même si le Gouvernement a « repris les choses en main », comme dit élégamment M. Accoyer ?

En cas de procédure accélérée, le délai obligatoire entre le dépôt d'un projet et sa discussion, l'une des rares avancées de la réforme, disparaît.

Mêmes causes, mêmes effets sur le fameux partage de l'ordre du jour. Soit on accepte un débat étriqué, soit le Parlement cède une partie de son ordre du jour, comme cela s'est déjà fait à l'Assemblée et comme cela est en train de se faire ici pour la loi sur l'hôpital. Il n'est pas sérieux d'annoncer une nouvelle répartition de l'ordre du jour sans s'affranchir de l'inflation législative du Gouvernement qui en rend l'application peu crédible quand il ne recycle pas ses projets en propositions de loi. La commission a pourtant rejeté notre amendement interdisant une modification de l'ordre du jour en cours de route.

Nous avons déjà dit notre opposition au rôle nouveau des commissions. Présenté comme la



quintessence du travail parlementaire, le débat en commission manque de transparence et minore le pluralisme alors que la séance publique assure le pluralisme dans la transparence.

Les premières semaines d'application de la révision constitutionnelles montrent qu'il faut soit réduire le droit d'amendements, comme c'est le cas à l'Assemblée nationale, soit accepter une confusion entre commission et séance publique. La présence des ministres en commission, que vous avez acceptée malgré votre opposition, accentue encore cette confusion qui appelle à réfléchir sur la séparation des pouvoirs. La commission des lois a refusé notre amendement tendant à limiter cette co-élaboration de la loi, qu'elle a qualifié d'anticonstitutionnel.

Nous ne méconnaissons pas le parti pris du Sénat de tempérer le fait majoritaire -la majorité relative du groupe UMP y est sans doute pour quelque chose. Pourtant, qui peut croire que le Sénat pourra longtemps débattre de manière plus démocratique et plus approfondie que l'Assemblée nationale qui sera en permanence sous le coup du 49-3 parlementaire ? J'espère me tromper en discernant dans l'attitude de la majorité sénatoriale un prétexte pour mieux valider la fin du débat démocratique dans l'Assemblée qui a le dernier mot.

Nous avons approuvé les modifications qui renforcent le pluralisme en appliquant la proportionnelle dans les bureaux des commissions, les organismes extraparlimentaires ou la Conférence des présidents, ou qui apportent quelque reconnaissance aux groupes en application de l'article 51-1 que nous avons défendu. Cependant, ces avancées très modestes sont habilement contraintes. La commission des lois a ainsi refusé qu'un groupe puisse demander la discussion immédiate d'un projet ou saisir le Conseil constitutionnel. Elle a également refusé que chaque groupe compte un vice-président ou un questeur comme si l'existence de douze groupes, mathématiquement possible, n'était pas politiquement difficile. En refusant notre amendement interdisant le cumul d'avantages de la majorité et de l'opposition par les groupes qui ne se déclarent ni de l'une ni de l'autre, elle a entretenu une confusion regrettable. Elle a enfin rejeté deux amendements de mon groupe sur des points qui semblaient faire accord : placer les motions de procédure avant la discussion générale ; rendre la vérification du quorum à la demande d'un groupe effective.

Le Sénat, où l'alternance n'a jamais existé, a une longue expérience du fait majoritaire et de la rationalisation du débat par la majorité. Le Règlement lui en assurait déjà une parfaite maîtrise -on se rappelle l'irrecevabilité prononcée contre de nombreux amendements lors de la réforme des retraites en 2003.

Dans le contexte actuel du rapport de force, la réforme est moins contraignante ici qu'à l'Assemblée nationale, mais elle poursuit la rationalisation du travail

en étendant les irrecevabilités financières et en renforçant un bipartisme qui ne correspond pas à la réalité politique.

Nous voterons contre une réforme du Règlement qui découle d'une révision constitutionnelle que nous réfutons. Nous contestons la répartition des rôles entre l'Assemblée nationale et le Sénat : il ne convient pas que les sages puissent débattre tandis que la chambre élue au suffrage direct serait bâillonnée. Souhaitons qu'on constate rapidement les dangers que la révision constitutionnelle fait courir à l'ordre républicain et qu'on y remédie sans tarder. (*Applaudissements sur les bancs du groupe CRC-SPG*)

**M. Henri de Raincourt.** – (*Applaudissements sur les bancs UMP*) D'évidence, modifier le Règlement est un acte politique, une nouvelle étape dans le chemin que nous avons commencé à tracer le 7 juillet 2008 en adoptant la plus importante révision constitutionnelle depuis 1958. Accordant une place plus grande au Parlement dans l'élaboration de la loi et dans sa capacité de contrôle et d'évaluation de l'action gouvernementale...

**M. Daniel Raoul.** – C'est mal parti !

**M. Henri de Raincourt.** – ...elle a commencé à s'appliquer le 1<sup>er</sup> mars dernier. Il ne faut pas manquer l'étape d'aujourd'hui, qui est une occasion de moderniser notre loi intérieure.

Chacun doit pouvoir s'appuyer sur un texte dont dépend la qualité de nos travaux et l'équilibre des pouvoirs : il est le premier outil donné au législateur pour s'exprimer dans le cadre du mandat qu'il a reçu du peuple. Il s'agit donc d'une chance de consolider la légitimité de notre Assemblée et sa spécificité dans l'exercice de ses missions constitutionnelles. Ce texte important conditionnera pour les années à venir nos travaux au service de la démocratie et de l'intérêt général.

Modifier notre Règlement nécessitait, conformément à notre tradition, de rechercher un accord global des différents groupes sur les grandes orientations. C'était d'autant plus nécessaire qu'à l'exception de la période 2002-2008 aucun groupe n'a détenu la majorité absolue depuis 1958. Vouloir passer en force aurait été déraisonnable, la modernisation du Sénat étant l'affaire de tous.

Votre décision, monsieur le Président, de constituer un groupe de travail pluraliste dès octobre s'est révélée judicieuse et déterminante. Pendant six mois, une réflexion approfondie a été menée dans un climat constructif et respectueux d'autrui. Je vous rends hommage de cette initiative. Je veux aussi saluer les deux rapporteurs, qui ont su écouter et traduire les préoccupations de chacun. Cette démarche a été fructueuse puisque les orientations recueillaient, me semblait-il, un assentiment global : approfondir le pluralisme, rendre son organisation plus efficace,

moderniser les procédures de contrôle, renforcer l'action du Sénat en matière européenne.

Notre rapporteur l'a dit, le texte est le fruit d'un consensus et d'un équilibre, même si j'ai entendu des remarques que je n'avais pas pressenties. Notre groupe souscrit aux grandes orientations de la réforme.

La nouvelle organisation de l'agenda va transformer nos habitudes de travail. Avec un temps clairement défini pour les groupes, pour les commissions et pour la séance publique, chaque sénateur pourra s'investir dans les travaux de notre assemblée.

La proposition de résolution conforte et approfondit le pluralisme sénatorial. Les groupes politiques sont le principal moteur de la vie parlementaire ; il était important de leur assurer une meilleure représentation au Bureau du Sénat et des commissions et de leur accorder de nouveaux droits, comme le droit de tirage pour la constitution d'une commission d'enquête ou d'une mission commune d'information. Les groupes d'opposition ou minoritaires reçoivent des droits spécifiques, notamment avec la journée mensuelle réservée. Ces avancées majeures et concrètes marquent un tournant dans la V<sup>e</sup> République.

La Conférence des Présidents va devenir un lieu d'arbitrage de la séance publique et jouera un rôle essentiel dans le déroulement de nos débats. Les groupes politiques en seront des acteurs centraux puisque chaque président y dispose d'un nombre de voix égal au nombre des membres de son groupe, déduction faite de ceux qui participent à la Conférence des Présidents.

Progrès également, le fait que la Conférence des Présidents puisse décider d'organiser un débat préalable d'orientation en séance plénière après le dépôt d'un projet de loi. Le groupe UMP du Sénat appelle de ses vœux cette novation, grâce à laquelle les porte-parole des groupes politiques exprimeront leur position en amont des travaux de la commission. Les questions cibles, enfin, favoriseront des échanges spontanés et une plus grande réactivité par rapport à l'actualité, sur un mode plus direct : c'est une excellente manière de moderniser notre institution. L'ensemble de ces dispositions donnera une nouvelle dynamique à notre vie parlementaire.

Je voudrais cependant formuler une crainte, un regret et un souhait. Je crains la répétition des débats, en commission puis en séance publique. (*« Oui ! » sur les bancs UMP*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Voyez le projet de loi Hôpital !

**M. Henri de Raincourt.** – Exactement. Comment mieux articuler les travaux de la commission et l'examen des textes en séance publique ? Est-il souhaitable qu'un même amendement puisse être examiné trois fois : lorsque la commission établit son

rapport, lorsqu'elle délibère sur les amendements extérieurs et lorsque le texte est examiné en séance publique ?

**M. Nicolas About.** – Il fallait adopter mon amendement !

**M. Henri de Raincourt.** – Je vois là un risque de paralysie de l'ordre du jour. L'examen du texte « Hôpital, patients, santé, territoires », même s'il se déroule dans un climat sérieux et serein, n'a pas apaisé ma crainte. Certes, nous sommes en période d'adaptation, mais il nous faudra bien apporter des réponses à ces problèmes.

J'ai à plusieurs reprises exprimé un regret : celui que nous ne tirions pas mieux les conclusions de cette nouvelle donne dans l'organisation de la séance publique. La tradition sénatoriale ne justifiait sans doute pas de prévoir un « temps législatif programmé », mais nous devons y réfléchir peut-être, à la lumière de l'expérience partagée. Le temps de présentation des amendements est réduit à trois minutes : cela raccourcira-t-il réellement les débats ? Nous aurions souhaité que les prises de parole sur les articles et les explications de vote soient réexaminées.

Les amendements de suppression d'un article seront désormais systématiquement disjoints de la discussion commune. Ce progrès est-il suffisant ? Les « tunnels » d'amendements rendent confus nos débats et démobilisent les parlementaires. Là encore, il faudra y revenir. Un consensus a été dégagé sur l'organisation de la clôture à l'article 19. Ce mécanisme est bon dans son principe et je n'ai pas ménagé mes efforts pour que nous parvenions à un accord.

**M. André Dulait.** – Très bien !

**M. Henri de Raincourt.** – Mais concrètement, il s'appliquera très rarement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Tant mieux !

**M. Henri de Raincourt.** – Absolument ! Mais il est conçu pour sortir de l'enlisement : or il risque de se retourner chaque fois contre son utilisateur, instantanément accusé de vouloir empêcher le débat et de bâillonner le Sénat. (*On renchérit sur les bancs UMP*) Je suggère du reste de publier des statistiques sur la durée de prise de parole des uns et des autres...

**Mme Isabelle Debré.** – Excellente idée.

**M. Henri de Raincourt.** – ...pour connaître la répartition, entre Gouvernement, commission, sénateurs intervenant à titre individuel et représentants des groupes. (*Applaudissements sur les bancs UMP ; protestations sur les bancs CRC-SPG*) On sera surpris des résultats et l'on s'apercevra que nous sommes l'objet d'un procès d'intention !

**M. Guy Fischer.** – Bien sûr, puisque vous voulez des votes conformes...

**M. Henri de Raincourt.** – Il apparaîtra par exemple, monsieur Fischer, que sur le projet de loi Hôpital, vous êtes le champion toutes catégories. Nous sommes tous pleinement attachés à la séance publique et au respect du droit d'expression. Mais nous serons un jour contraints d'imaginer des solutions plus audacieuses pour le déroulement de nos débats.

Désormais, l'ordre du jour est partagé entre le Parlement et le Gouvernement, ce qui nous conduit à devoir faire en quinze jours ce que nous faisons auparavant en un mois. Je penchais plutôt pour trois semaines pour les textes du Gouvernement, une semaine pour l'initiative parlementaire.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – C'est ce qu'avait voté le Sénat.

**M. Henri de Raincourt.** – Je crois que nous aurons du mal à tenir la répartition retenue.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – On le voit déjà !

**M. Henri de Raincourt.** – Oui et au détriment de mon groupe...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Vous n'étiez pas obligés !

**M. Henri de Raincourt.** – Mais nous avons eu le souci de favoriser le bon déroulement des débats...

Ensuite, la discussion dans l'hémicycle porte sur le texte de la commission : un débat important a déjà eu lieu en commission, en présence, s'il le décide, du Gouvernement. Le constituant a conçu la séance publique comme le lieu où la discussion se concentre sur les points les plus sensibles et les dispositions les plus politiques. Or nous entrons de plus en plus dans le détail des mesures. Il faudra voir comment mieux coordonner temps de la discussion en commission et temps du débat en séance publique, puisqu'une grande partie du travail parlementaire se joue désormais en commission. Dès 1989, nous étions trois, le Président Larcher, M. Guy Allouche et moi-même, à appeler à une telle évolution.

**M. Guy Fischer.** – Des précurseurs !

**M. Henri de Raincourt.** – Oui. La séance publique est à mes yeux le lieu du débat politique et la désaffection que l'on constate à son égard tient à ce que l'on y entre trop dans les détails. Il convient de repenser un nouvel équilibre sans nuire à la liberté d'expression. Moi-même et deux autres présidents de groupe demandons que des collaborateurs des groupes assistent au travail en commission : j'espère que cela se fera très bientôt.

J'ai finalement un souhait : que cette proposition de résolution soit une première étape. La modification de notre Règlement ne sera pas à elle seule suffisante pour parachever la réforme initiée par la révision constitutionnelle. Notre pratique sera décisive. Nombre d'évolutions proviendront de notre comportement et de celui du Gouvernement. Il appartient à chacun d'entre

nous de participer à cette nécessaire modernisation de nos méthodes de travail, la crainte du changement ne devant pas l'emporter sur la perspective d'un Sénat plus moderne et plus efficace. Nous devons, par les modifications apportées à notre Règlement, moderniser notre institution.

Une phase d'expérimentation s'ouvre ; nous verrons, dans un an au plus, si des ajustements sont nécessaires. Les sénateurs du groupe UMP ont fait beaucoup d'efforts et de concessions...

**M. Nicolas About.** – Merci !

**M. Henri de Raincourt.** – ...pour qu'un accord se dégage lors des réunions du groupe de travail. Nous regretterions que les groupes politiques ne manifestent pas, par leur vote (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat rit*) le climat serein qui a présidé à nos débats. Le groupe UMP votera votre proposition de résolution, monsieur le Président. Puisse l'application de ce nouveau Règlement apporter un nouveau souffle à l'institution parlementaire que nous incarnons, dans un esprit de fidélité à la V<sup>e</sup> République. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

**M. Yvon Collin.** – La réforme du Règlement de notre Haute assemblée doit constituer l'ultime étape du processus de transformation du travail parlementaire engagé au printemps 2008 et mettre un terme à la subordination permanente du Parlement face à l'exécutif, subordination voulue par le constituant de 1958. Elle s'inscrit également dans la ligne du projet de loi organique relatif à l'application des articles 34, 39 et 44 de la Constitution, selon l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 avril dernier.

« Chambre d'enregistrement », « Parlement croupion » : les qualificatifs désobligeants à l'égard de la représentation nationale traduisent malheureusement l'essence de la V<sup>e</sup> République et surtout de sa pratique -limitation du domaine de la loi, impuissance du Parlement dans la maîtrise de la procédure ou de l'ordre du jour, interdiction de proposer des dépenses nouvelles... Les Radicaux, viscéralement attachés aux droits du Parlement, dénoncent cet état de fait depuis 1958 et, plus encore, depuis qu'ils militent pour la VI<sup>e</sup> République, sous la forme d'un régime présidentiel, le seul qui autorise un Parlement fort et puissant. Ce doit être l'objectif de toute réforme du travail parlementaire. En fait de rationalisation du parlementarisme, la V<sup>e</sup> République a institutionnalisé un déséquilibre entre les pouvoirs dont nous supportons les conséquences désastreuses : inflation législative, instabilité juridique, verbiage, confusion du domaine législatif et du domaine réglementaire, trop grande soumission de la majorité parlementaire au Gouvernement.

La dernière révision constitutionnelle fut un moment de vifs débats et de clivages majeurs. Mais quelles que furent alors les positions de chacun, toutes respectables, l'esprit républicain nous impose

aujourd'hui de prendre acte de l'applicabilité de ce texte et d'aller au bout de sa logique en adoptant un Règlement conforme à ses orientations.

Toutefois, il nous faut dépasser la simple mise en œuvre de la révision constitutionnelle et utiliser toutes les possibilités que nous confère la nouvelle Constitution –elles sont nombreuses. Ne nous contentons pas d'une réforme *a minima* de notre Règlement. Soyons ambitieux pour le Parlement, pour le Sénat et pour nous-mêmes.

Le Règlement n'est pas un simple règlement intérieur, c'est le moyen de rénover en profondeur la démocratie parlementaire ; encore faut-il s'en donner les moyens. Nous sommes engagés dans un processus irréversible de transformation de nos méthodes de travail. L'examen en séance publique du texte de la commission est désormais une exigence constitutionnelle, mais il ne donne pas, en l'état, entière satisfaction ; il pose des problèmes aux commissions, aux groupes, aux sénateurs –on le voit avec la loi sur l'hôpital ou le Grenelle II. Nous ne pouvons pas plus longtemps faire du neuf avec du vieux, nous devons dépoussiérer nos outils, nos méthodes, notre mode de fonctionnement, nos équilibres internes entre groupes politiques comme entre groupes et commissions.

Le train de la réforme parlementaire est en marche, il accélère. La révision constitutionnelle a enfin acté l'existence du pluralisme parlementaire, celle, au côté du groupe majoritaire, de groupes d'opposition ou minoritaires qui disposent désormais de droits spécifiques. C'est un progrès ; encore faut-il que le Règlement des assemblées lui donne corps. Sur ce point, le groupe du RDSE reste sur sa faim. Une assemblée parlementaire, et *a fortiori* le Sénat, ne peut fonctionner de manière binaire dans un dialogue manichéen entre majorité et opposition.

**M. Jean-Pierre Placade.** – Absolument !

**M. Yvon Collin.** – L'article 5 reste inchangé, qui dispose que les sénateurs peuvent s'organiser en groupes par « affinités » politiques –et non par appartenances partisans.

**M. Jean-Pierre Placade.** – Très bien !

**M. Yvon Collin.** – C'est précisément le cas du RDSE, dont sont membres des sénateurs d'opinions différentes qui se rassemblent autour de valeurs partagées. C'est son essence même. En cela il n'est pas anachronique, mais précurseur.

Je donne acte au Président Larcher de l'intitulé de sa proposition de résolution : conforter le pluralisme et rénover les méthodes de travail. Je salue le groupe de travail et le rapport de MM. Hyst et Frimat, en regrettant toutefois qu'aucun sénateur d'un groupe minoritaire ne se soit trouvé à leur côté...

Mais le groupe du RDSE ne peut se satisfaire de la rédaction actuelle de la résolution ; il souhaite donner

véritablement corps à l'expression du pluralisme dans l'hémicycle et au Sénat tout entier. Bien que modeste en nombre, il entend prendre toute sa place dans le débat démocratique et peser politiquement plus que son poids réel ; il le fera par sa force de proposition et les principes qu'il défend. Mon groupe incarne même à lui seul, si j'ose dire, le pluralisme qui doit être inhérent à l'expression des opinions dans notre assemblée. Notre tradition d'ouverture, de tolérance et de liberté, notre composition plurielle, nous autorisent à considérer comme impératif de garantir l'expression de la diversité des opinions qu'impose désormais la Constitution. Au-delà de la Constitution et du Règlement, joue en notre faveur dans le Sénat d'aujourd'hui l'importance cruciale de l'avis des groupes minoritaires. Nombre de décisions majeures ne peuvent plus être prises sans tenir compte de l'opinion d'un groupe comme le notre, au grand dam, sans doute, des partisans d'un bipartisme réducteur. Nous entendons en faire le meilleur usage !

**M. Jean-Pierre Placade.** – Bravo !

**M. Yvon Collin.** – C'est dans un esprit de grande responsabilité que nous accueillons les nouvelles prérogatives accordées par l'article 51-1 de la Constitution aux groupes minoritaires. Mais il est regrettable que la proposition de résolution n'aille pas au bout de la logique de la révision constitutionnelle, de la loi organique et de la décision du Conseil constitutionnel. Nous proposerons que le Règlement prenne totalement la mesure de la place qui doit être celle du pluralisme sénatorial, car, pour nous, le compte n'y est pas.

Il convient en particulier d'atténuer les effets de la proportionnelle dans la répartition des postes au sein de la Haute assemblée, qui se traduit paradoxalement par la sous-représentation de certains groupes. Il serait plus pertinent et plus juste d'appliquer ce que j'appellerais « la théorie du socle », que j'ai souvent défendue devant vous, monsieur le Président. Elle consiste à procéder dans un premier temps à une répartition égale entre les groupes d'une partie des postes et des temps de paroles, de sorte que nul ne soit lésé ; puis, dans un second, à attribuer postes et temps restant à la proportionnelle. Représentation des groupes et prise en compte de leur importance respective seraient ainsi conciliées. Cette règle, qui sera bientôt applicable aux postes de vice-présidents de commissions, pourrait aisément être étendue. De même, chaque CMP devrait comporter au moins un membre de chaque groupe politique ; et chaque groupe devrait avoir droit à deux questions lors des séances de questions cibles.

L'article 7 prévoit, avant la constitution de la CMP, la consultation des présidents des groupes intéressés. Cette rédaction me paraît au mieux maladroite... Peut-on raisonnablement penser qu'un président de groupe se désintéresse de cette question ? Ce serait sous-entendre qu'une partie importante du travail législatif ne concerne que quelques groupes, ce que je

ne peux accepter en ma qualité de président d'un groupe qui est présent sur tous les fronts et intervient dans tous nos débats.

Donner sa pleine mesure à la transformation radicale du travail parlementaire, c'est aussi et surtout tirer les conséquences du rôle central désormais dévolu aux commissions. La nouvelle démocratie parlementaire impose la transparence aux travaux des assemblées, et donc à ceux des commissions. La nature même de ces travaux a changé : nous ne pourrions plus très longtemps nous dérober à leur pleine et entière publicité, les réunions de commissions étant appelées à devenir de véritables séances publiques en miniature, dotées des mêmes attributs : comptes rendus intégraux des débats, présence de collaborateurs des groupes, retransmission en direct, présence de la presse. Qu'on le veuille ou non, cette évolution est inéluctable et participe d'une démocratie parlementaire de plein exercice. On ne saurait tempérer ce processus par des considérations logistiques : l'argument de la taille des salles, monsieur le rapporteur, n'est guère convaincant. C'est pourquoi, dans le prolongement du courrier que nous avons adressé au Président Larcher le 18 février, nous proposerons d'accompagner cette évolution avec notre amendement n°40.

Le Règlement de notre Haute assemblée est plus qu'un simple règlement intérieur : c'est notre bien commun et l'indispensable support de la libre expression des sensibilités de notre pays et de ses territoires. Si le fait majoritaire est le fondement de toute vie démocratique, il ne saurait conduire à rendre invisibles ou inaudibles les minorités, *a fortiori* lorsqu'il n'y a pas, comme aujourd'hui dans notre assemblée, de majorité absolue. Les majorités sont à construire en permanence et au coup par coup ; c'est le débat qui en est grand. Il est temps que notre Règlement prenne acte de ces évolutions et de la nécessité de renforcer la diversité au sein des assemblées. C'est le sens de nos amendements, dont le sort déterminera notre vote final.

Un Parlement plus fort et une démocratie parlementaire renouée, c'est d'abord un Règlement qui assure des droits substantiels à l'opposition, qui confère des prérogatives réelles aux minorités et qui assure la transparence de tous les débats. C'est à ce prix que nous entrerons alors, peut-être, dans l'ère trop vite annoncée de « l'hyperparlement ». *(Applaudissements sur les bancs du RDSE et sur plusieurs bancs au centre)*

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Il est bien difficile d'exposer en trois minutes l'ensemble des propositions des Verts. Je sollicite par avance l'indulgence de la présidence...

La proposition de résolution est la codification d'une révision constitutionnelle que nous avons refusée : la compétence du Sénat en l'espèce est liée. Je ne reviens pas sur les acquis de la révision, partage de

l'ordre du jour ou développement du contrôle parlementaire, pour m'attacher à la supposée amélioration des droits du Parlement et de la qualité du processus législatif. Si la nouvelle procédure a permis aux assemblées de mieux assumer leurs positions sur quelques textes -on l'a vu lors de l'examen de la loi pénitentiaire- le temps s'est accéléré depuis le mois de mars. Le travail en commission n'a jamais été aussi intense. Et la procédure accélérée est devenu ordinaire pour un Gouvernement plus soucieux de quantité que de qualité. Il est vrai qu'en tous domaines le Président de la République veut « du chiffre »... Cette procédure est pourtant la négation de l'objectif premier de la révision constitutionnelle, donner au Parlement la maîtrise du processus législatif.

Le premier perdant, c'est le Parlement. L'urgence est devenue le maître mot de toute réforme, et l'émotion le fondement de la loi. La qualité de celle-ci s'en ressent évidemment. Nous n'avons pas plus qu'hier le temps de légiférer ni davantage de liberté. Le Gouvernement reste, par le truchement d'une majorité prompte à lui faire allégeance, le véritable maître de la procédure.

Pour ce qui est du fonctionnement démocratique du Sénat, je ne vois nulle trace, dans la proposition de résolution, d'une référence à l'absentéisme ou aux modes de votation, toutes choses qui sont au cœur de la crise de la démocratie parlementaire.

**M. Michel Charasse.** – On ne débat pas quand on est 300 !

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Ne sommes-nous pas élus pour exercer effectivement notre mandat ? L'absentéisme est pourtant une des raisons majeures de la défiance du public à l'égard de nos travaux en particulier, et des politiques en général. *(M. Nicolas About approuve)* Une sanction financière serait le seul outil à même d'assurer la présence effective des parlementaires et de rompre avec la pratique abusive du cumul des mandats. Le scrutin public d'aujourd'hui permet à un seul sénateur de voter pour tous et donne ainsi au Gouvernement le moyen d'étouffer toute dissidence et de faire croire à l'opinion qu'une majorité a voté la loi alors que ce sont des fauteuils qui ont voté ! *(Applaudissements sur les bancs des Verts et quelques bancs du groupe socialiste)*

C'est là le défaut majeur de cette proposition de résolution. *(Applaudissements sur quelques bancs socialistes)* Elle évite soigneusement d'ouvrir la boîte de Pandore ! Et pour cause : le Conseil constitutionnel veille au respect du principe constitutionnel du caractère personnel du vote. Selon ce principe, le vote ne peut être délégué qu'à une seule personne, nommément désignée. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'Assemblée nationale, du temps du Président Philippe Séguin...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Il a eu tort !

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – ...a choisi de se conformer à ce principe en modifiant son Règlement... Mais il a fallu du courage pour imposer ce principe, aujourd'hui largement respecté.

Au Sénat, on nous propose de maintenir le mode de scrutin public, en l'état. Pire encore, on évite soigneusement d'en parler dans le projet de Règlement, pour une raison simple : la crainte du Conseil Constitutionnel, qui examinera ce Règlement, et donc aurait relevé l'inconstitutionnalité d'une telle pratique. Voilà donc ce que vous nous proposez : nous en tenir aux principes non écrits, et avaliser une pratique contraire à la Constitution ! Si l'objet de cette réforme est d'améliorer le fonctionnement démocratique de notre assemblée, la moindre des choses est que ce fonctionnement respecte la Constitution. Ce n'est pas le cas avec le système de votation actuel. Nous verrons qui, dans notre Haute assemblée, aura le courage de rompre avec ces pratiques et votera pour notre amendement.

Pour toutes ces raisons, nous avons déposé des amendements qui atténuent les carences de cette proposition de Règlement, dans le strict respect de la Constitution. Je vous encourage à être plus ambitieux pour notre assemblée et pour notre démocratie ! (Applaudissements sur quelques bancs socialistes)

*La discussion générale est close.*

## Discussion des articles

### Article premier

*I. - L'article 3 du Règlement est ainsi modifié :*

*1° Au 1, les mots : « respectivement élus pour trois ans, » sont supprimés et le mot : « nommés » est remplacé par le mot : « désignés » ;*

*1° bis (nouveau) Au début du 5, les mots : « Des scrutateurs tirés au sort » sont remplacés par les mots : « Les secrétaires d'âges » ;*

*2° Les alinéas 7 à 13 sont remplacés par cinq alinéas ainsi rédigés :*

*« 7. - Après l'élection du Président, les présidents des groupes se réunissent pour établir les listes des candidats aux fonctions de vice-président, de questeur et de secrétaire selon la représentation proportionnelle des groupes au plus fort reste. La représentation proportionnelle est calculée d'abord pour les postes de vice-président et de questeur, compte tenu de l'élection du Président, puis pour l'ensemble du Bureau. Ces listes sont remises au Président qui les fait afficher.*

*« 8. - Pendant un délai d'une heure, il peut être fait opposition à ces listes pour inapplication de la représentation proportionnelle. L'opposition, pour être*

*recevable, doit être rédigée par écrit, signée par trente sénateurs au moins ou le président d'un groupe, et remise au Président.*

*« 9. - À l'expiration du délai d'opposition, s'il n'en a pas été formulé, les listes des candidats sont ratifiées par le Sénat et le Président procède à la proclamation des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires.*

*« 10. - Si, à l'inverse, le Président a été saisi d'une opposition, il la porte à la connaissance du Sénat qui statue sur sa prise en considération, après un débat où peuvent seuls être entendus un orateur pour et un orateur contre, disposant chacun d'un temps de parole ne pouvant excéder cinq minutes.*

*« 11. - Le rejet de la prise en considération équivaut à la ratification de la liste présentée, dont les candidats sont sur-le-champ proclamés par le Président. La prise en considération entraîne l'annulation de la liste litigieuse. Dans ce cas, les présidents des groupes se réunissent immédiatement pour établir une nouvelle liste sur laquelle il est statué dans les mêmes conditions que pour la première. »*

*II (nouveau). - Au 5 de l'article 6 du Règlement, la référence : « alinéa 9 » est remplacée par la référence : « alinéa 7 ».*

**M. le président.** – Amendement n°41, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après la deuxième phrase du deuxième alinéa (7) du 2° du I de cet article, insérer une phrase ainsi rédigée :

Chaque groupe a droit à au moins un poste de vice-président ou de questeur.

**M. Guy Fischer.** – Cet amendement reprend une proposition du groupe de travail sur la réforme du Règlement, présidé par le Président du Sénat, proposition qui n'a pas été reprise dans la rédaction finale de la résolution. Le respect du pluralisme et des groupes politiques, exigence désormais reconnue par la Constitution, impose de spécifier dans le Règlement du Sénat que la liste des candidats à la vice-présidence ou à la questure comprendra un représentant de chacun des groupes. Il n'est pas normal de solliciter leur participation et de ne pas les associer à la vie du Sénat.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Le groupe de travail a relevé que le nombre de groupes n'était pas fixé par le Règlement et que quinze sénateurs suffisaient pour en constituer un. Dès lors, on pourrait compter jusqu'à 22 groupes et, donc, un nombre trop important de vice-présidents et de questeurs. Il est préférable d'en rester à la solution équilibrée arrêtée en octobre 2008 lorsque nous avons fait passer de six à huit le nombre de vice-présidents. Avis défavorable.

*L'amendement n°41 n'est pas adopté.*

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le RDSE n'a même pas voté pour !

**M. le président.** – Amendement n°17 rectifié, présenté par MM. Charasse, Chevènement et Vall.

I. - Compléter le 2° du I de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« 12. - Si, pour l'élection des vice-présidents et des questeurs, le nombre des candidats, en sus de ceux figurant sur la liste visée au 7, est supérieur au nombre de sièges à pourvoir, le Sénat statue au scrutin secret par bulletins plurinominaux. »

II. - En conséquence, dans le premier alinéa du même 2°, remplacer le mot :

cinq

par le mot :

six

**M. Michel Charasse.** – Le texte prévoit que, désormais, la liste des candidats aux postes de vice-présidents et de questeurs sera établie par les présidents de groupe et qu'il ne sera plus possible de s'y opposer. Si un sénateur conserve la possibilité d'être candidat à la présidence du Sénat, il ne peut l'être à un autre poste du Bureau. C'est inconstitutionnel dans la mesure où cette disposition introduit un mandat impératif, substitue les groupes au droit individuel des sénateurs et donne une interprétation extensive à l'article 4 de la Constitution. « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage », mais ils ne font qu'y concourir et ils ne peuvent se substituer au droit individuel des sénateurs.

Actuellement, si un sénateur n'est pas d'accord avec la décision de son président de groupe, il peut poser individuellement sa candidature et le Sénat se prononce. Dans le futur système, ce sera impossible. Cela réintroduit au plus profond de la Constitution ce que la V<sup>e</sup> République avait voulu rejeter : le régime des partis.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – La proposition de résolution, conformément à l'article 51-1 de la Constitution issue de la dernière révision, renforce le rôle des groupes et, désormais, la désignation des membres du Bureau procéderait de listes établies par ces groupes, comme c'est actuellement le cas pour les secrétaires du Sénat. Ce n'est en rien anticonstitutionnel. De plus, les listes peuvent faire l'objet d'une procédure d'opposition. Il s'agit d'une désignation par consensus et d'un domaine relevant de la libre décision parlementaire. Avis défavorable.

**M. Michel Charasse.** – Une formule d'opposition est bien prévue mais, dans ce cas, les présidents de groupe se réunissent et, s'ils confirment leurs listes, cela vaut ratification. Je sais lire ! Par conséquent, je maintiens que c'est l'introduction dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République du régime des partis et que c'est contraire au principe républicain selon lequel tout parlementaire a le droit d'être candidat à n'importe quelle fonction au sein de son assemblée.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cet amendement est incompatible avec la reconnaissance des groupes politiques et avec le respect de la proportionnelle au Bureau.

**M. Michel Charasse.** – Il peut y avoir une liste concurrente !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il faudrait déjà qu'elle se constitue au niveau du groupe ! Sinon, vous pourriez toujours, en présentant des candidatures individuelles, rendre impossible la représentation proportionnelle des groupes !

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Si c'est inconstitutionnel, monsieur Charasse, le Règlement de l'Assemblée est inconstitutionnel depuis longtemps !

**M. Michel Charasse.** – Et celui qui n'appartient à aucun groupe ? Il n'a aucun droit ? Aucun droit en tant que sénateur ?

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Quand vous n'appartenez à aucun groupe, vous n'avez pas tous les droits. Comment fonctionnerait un Parlement qui n'aurait pas de groupes ?

Ce n'est pas anticonstitutionnel puisque le Règlement de l'Assemblée prévoit cette disposition et que personne n'a jamais rien trouvé à y redire.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Je suis bien entendu favorable à cet amendement. Le vrai problème est celui du rôle du groupe par rapport à celui du sénateur. Le groupe ne détient pas un pouvoir absolu tel qu'il fasse disparaître les droits individuels du sénateur.

**M. François Fortassin.** – Cet amendement est frappé du sceau de l'esprit républicain. On ne peut empêcher un sénateur d'être candidat à un poste quelconque. Sinon, le Président du Sénat ne peut être issu que du groupe le plus important...

**M. Jean-Louis Carrère.** – C'est souvent le cas !  
(Rires sur les bancs socialistes)

**M. François Fortassin.** – Cet amendement est parfaitement équilibré.

*L'amendement n°17 rectifié n'est pas adopté.*

*L'article premier est adopté.*

### **Articles additionnels**

**M. le président.** – Amendement n°42 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Avant l'article 2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le 2 de l'article 5 du Règlement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 2 bis. - Chaque groupe dispose d'une salle de réunion où il peut se réunir à chaque instant. »

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Je vais sans doute le retirer... Nous demandons que chaque groupe dispose d'un local. Ce n'est pas le cas actuellement.

Il faut reconnaître à chaque groupe le droit de se réunir à chaque instant -ce qui n'est actuellement pas possible pour le groupe CRC-SPG.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Cette disposition ne relève pas du Règlement de notre assemblée, mais de la compétence du Bureau et des questeurs. Retrait.

*L'amendement n°42 rectifié est retiré.*

**M. Michel Charasse.** – Le président du Sénat vous a entendu !

**M. le président.** – Amendement n°2 rectifié, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Avant l'article 2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. À la fin de la première phrase du 4 de l'article 5 du Règlement, le mot : « quinze » est remplacé par le mot : « dix ».

II. En conséquence, procéder au même remplacement au 1 de l'article 6.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – L'Assemblée nationale a porté de 20 à 15 membres le seuil de constitution d'un groupe politique. Appliqué au Sénat, ce ratio reviendrait à un seuil de neuf sénateurs pour constituer un groupe. Or, le seuil étant actuellement le même dans les deux chambres, certains groupes très minoritaires souffrent d'un manque d'autonomie administrative et de moyens matériels. Nous proposons donc de prévoir un minimum de dix membres pour la constitution d'un groupe politique. Nous ne sommes pas les seuls à le souhaiter puisque certains membres du groupe RDSE avaient déposé un amendement identique.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Tout d'abord, nous ne désirons pas modifier les dispositions autres que celles liées à la révision de la Constitution et à la loi organique. Pour cette question, nous vous donnons rendez-vous dans un an.

La remise en cause des règles de création des groupes n'a pas été envisagée par le groupe de travail : retrait ou avis défavorable, bien que le problème soulevé soit intéressant.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Je retire l'amendement avec l'assurance que nous reviendrons sur cette question dans un an.

*L'amendement n°2 rectifié est retiré.*

## Article 2

(Texte non modifié par la commission)

*I. - Après l'article 5 du Règlement, il est inséré un article 5 bis ainsi rédigé :*

« Art. 5 bis. - Dans les sept jours suivant sa création, ainsi qu'au début de chaque session ordinaire, un groupe se déclare à la Présidence du Sénat comme groupe d'opposition ou comme groupe minoritaire au sens de l'article 51-1 de la Constitution. Il peut reprendre ou modifier cette déclaration à tout moment. »

*II. - Après l'article 6 du Règlement, il est inséré un article 6 bis ainsi rédigé :*

« Art. 6 bis. - 1. - Chaque groupe a droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire.

« 2. - Dans le cas de création d'une commission d'enquête, les dispositions de l'article 11 sont applicables, sous réserve de l'alinéa suivant.

« 3. - La demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information doit être formulée au plus tard une semaine avant la réunion de la Conférence des présidents qui doit prendre acte de cette demande.

« 4. - Les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sont partagées entre la majorité et l'opposition. »

**M. le président.** – Amendement n°43, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après le I de cet article, insérer un paragraphe ainsi rédigé :

... - Après l'article 5 du Règlement, il est inséré un article *ter* ainsi rédigé :

« Art. 5 *ter*. - Ne peut être considéré comme groupe minoritaire un groupe participant effectivement à la majorité de l'assemblée. »

**Mme Éliane Assassi.** – Lors des débats sur la révision constitutionnelle de juillet 2008, le Gouvernement a promu un statut de l'opposition pour imposer une remise en cause sans précédent du droit d'amendements. Avec le concept de groupe minoritaire -concession aux groupes centristes de l'Assemblée nationale et du Sénat-, il s'agissait de s'assurer de leur soutien à un projet constitutionnel contesté.

Dans la pratique, cela permet à un groupe de la majorité de participer à la journée d'initiative mensuelle réservée à l'origine à l'opposition. Un groupe peut ne se reconnaître ni dans la majorité ni dans l'opposition, selon les circonstances politiques, mais s'il participe dans les faits à la majorité, il ne doit en aucun cas bénéficier du statut minoritaire : il ne peut avoir « le beurre et l'argent du beurre »... (*M. Jean-Louis Carrère applaudit*)

Quel critère choisir pour juger de l'appartenance à la majorité ? Dans le nouveau Règlement, seule l'élection des présidences de commission se fera au



scrutin majoritaire, les postes de vice-présidents et de questeurs étant répartis à la proportionnelle. Un groupe dont un membre a été élu à la présidence d'une commission participe donc *de facto* à la majorité.

**M. Nicolas About.** – C'est aller vite en besogne !

**Mme Éliane Assassi.** – La notion de groupe minoritaire n'a plus de sens dans cette configuration car, pour obtenir le soutien du groupe le plus important de la majorité, il faut faire acte d'allégeance. Nous avons déjà dénoncé l'absurdité de ce concept, facteur de confusion et renfort du bipartisme. Nous estimons que les groupes se distinguent par leur option politique fondamentale : appartenir à la majorité ou à l'opposition. Tous doivent être égaux, et il faut accorder à l'opposition de nouveaux droits. A défaut, nous n'avons que de petits arrangements entre amis. (*Applaudissements sur les bancs CRC-SPG et sur quelques bancs socialistes*)

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Cette définition est contraire à l'esprit du texte adopté par l'Assemblée nationale. La notion de groupe minoritaire se définit numériquement. S'il s'agissait des groupes n'ayant pas la majorité absolue, tous les groupes de notre assemblée seraient minoritaires, et Henri de Raincourt pourrait demander ce statut ! (*Sourires*) Il n'est pas possible d'adopter la définition proposée par le groupe CRC-SPG, car un groupe minoritaire peut voter un jour avec la majorité, et le lendemain contre. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat proteste*)

**M. Jean-Louis Carrère.** – C'est le cas du groupe centriste.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – La Constitution ne permettant pas de réserver des droits spécifiques à certains groupes minoritaires, la proposition de résolution a retenu un régime de déclaration. Avis défavorable.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il est étonnant que certains groupes minoritaires votent avec l'UMP. (*Protestations sur les bancs UMP*) Il serait plus simple de choisir comme critère le fait que les groupes qui ont en leur sein un président de commission appartiennent à la majorité.

**M. Henri de Raincourt.** – Et le parti socialiste à l'Assemblée ?

**Mme Éliane Assassi.** – Justement !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – L'explication donnée par le rapporteur est subtile, mais nous tournons en rond. Si l'Assemblée permet à un membre de l'opposition de présider une commission, il n'en est pas de même au Sénat -notre groupe ne revendique d'ailleurs pas de présider une commission car, selon nous, cela revient à la majorité. Dans la réalité, les présidents des commissions du Sénat appartiennent à la majorité. Nous refusons qu'un groupe puisse bénéficier d'un tel avantage tout en ayant droit à une journée d'initiative parlementaire.

Il faut que les groupes minoritaires se positionnent dans la majorité ou dans l'opposition. Dans ce cas, certains groupes minoritaires participeraient à l'initiative parlementaire sur le compte de la majorité. C'est logique.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Nous n'allons pas reprendre le débat que nous avons eu lors de la révision constitutionnelle... Il s'agit des groupes d'opposition ou minoritaires -qui peuvent être d'opposition et minoritaire.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Mon groupe est dans l'opposition et minoritaire. Qu'avons-nous comme avantage ?

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Vous participez à la journée d'initiative parlementaire.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – C'est la moindre des choses !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – C'est dans la Constitution.

*L'amendement n°43 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°18 rectifié, présenté par MM. Charasse, Chevènement et Vall.

I. - Dans le 1 du texte proposé par le II de cet article pour l'article 6 *bis* du Règlement, remplacer les mots :

a droit

par les mots :

peut obtenir

II. - Rédiger comme suit le 3 du même texte :

« 3. - La création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information est de droit si, dans le délai d'une heure après l'affichage de la demande aucune opposition n'a été formulée par un ou plusieurs sénateurs. Si une opposition est formulée, le Sénat statue sur sa prise en considération. »

**M. Michel Charasse.** – Selon les meilleurs auteurs depuis Eugène Pierre, la création d'une commission temporaire est une mesure d'ordre intérieur qui relève de la souveraineté de chaque assemblée. Or, cet article donne à chaque groupe le droit de créer une commission d'enquête ou une mission d'information et prévoit que la Conférence des Présidents en prend acte.

Monsieur le président, chaque groupe a-t-il le droit de créer chaque année une commission ou une mission, ou les deux ? Le Sénat devra en tout état de cause travailler dans le cadre d'une commission dont il n'aura pas eu l'initiative, sur un sujet qui n'aura pas été soumis à un examen préalable de recevabilité -hormis le cas où l'enquête porte sur des faits ayant donné lieu à une procédure judiciaire. Or il se peut que la commission d'enquête concerne les intérêts

supérieurs de la France, le Président de la République, la séparation des pouvoirs, un État étranger, certaines catégories de la population comme les immigrés, une entreprise...

Si chaque groupe a le droit de créer une commission d'enquête ou une mission d'information, le Sénat tout entier devrait pouvoir s'opposer à cette demande.

Sinon, on s'approche encore dangereusement de l'écueil du mandat impératif et l'on ne sait où cela peut nous conduire, si était demandée la création d'une commission d'enquête portant atteinte aux principes fondamentaux de la République. Comprenez que je soulève là un problème qui va bien au-delà du simple contrôle d'opportunité...

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Ces demandes, qui s'inscrivent dans le droit de contrôle du Parlement, doivent faire l'objet d'un examen de recevabilité minimal. Ce serait sinon remettre en cause le droit de tirage reconnu aux groupes. Défavorable.

**M. Michel Charasse.** – Y compris sur des sujets mettant en cause l'intérêt supérieur de la Nation ? (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'impatiente*)

*L'amendement n°18 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°10, présenté par M. Collin et les membres du groupe RDSE.

Compléter le 4 du texte proposé par le II de cet article pour l'article 6 bis du Règlement par les mots et une phrase ainsi rédigée :

lorsque la demande de création émane d'un groupe de l'opposition ou d'un groupe de la majorité. Lorsque cette demande émane d'un groupe minoritaire, l'une de ces deux fonctions revient à ce groupe minoritaire et l'autre à un groupe de la majorité ou à un groupe de l'opposition.

**M. Yvon Collin.** – Il s'agit de rendre pleinement consistant le droit de tirage annuel des groupes. Le texte prévoit que les fonctions de président et de rapporteur ne seront plus systématiquement occupées par les seuls membres de la majorité sénatoriale, mais il ne reconnaît de droit spécifique à occuper ces fonctions qu'à l'opposition. Il serait logique que, si un groupe minoritaire est à l'origine de la création d'une mission d'information ou d'une commission d'enquête, l'un de ses membres puisse occuper l'une ou l'autre fonction.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – L'article 2 permet aux groupes minoritaires de se voir attribuer ces fonctions. Ce sera à déterminer avec le groupe majoritaire, dans la majorité ou l'opposition. Retrait ou rejet.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Parle-t-on de groupe minoritaire ou de groupe d'opposition ? Là est bien toute la question.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Le groupe minoritaire est par définition comme la chauve-souris du fabuliste. Tantôt il sera dans la majorité, tantôt dans l'opposition. (*Exclamations à gauche*) S'il est du côté de l'opposition, à lui de composer avec l'opposition.

**M. Michel Charasse.** – C'est la girouette d'Edgar Faure !

**M. Yvon Collin.** – J'estime notre rédaction plus précise et je souhaite un vote sur l'amendement.

*L'amendement n°10 n'est pas adopté.*

*L'article 2 est adopté.*

### Article 3

(Texte non modifié par la commission)

*Après l'article 6 du Règlement, il est inséré un article 6 ter ainsi rédigé :*

« Art. 6 ter. - Les groupes se réunissent en principe le mardi matin, à partir de 10 heures 30. »

**M. le président.** – Amendement n°19, présenté par M. Charasse.

Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 6 ter du Règlement :

« Art. 6 ter. - Les groupes politiques et la formation des sénateurs non-inscrits à un groupe se réunissent librement sur convocation de leur président. Toutefois, la matinée du mardi, à partir de 10 heures 30, leur est réservée et aucune réunion de commission permanente ou spéciale ne peut être simultanément convoquée, sauf accord des présidents de groupe. »

**M. Michel Charasse.** – C'est un souci louable de votre part, monsieur le Président, comme auteur de la proposition, d'avoir voulu clairement cadrer les horaires des réunions de commission. Mais la rédaction retenue est de nature à être sans cesse contournée. J'en propose une autre, qui répond mieux à votre souci.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Dans l'esprit de l'article 6 ter du Règlement, les réunions des groupes politiques sont fixées au mardi matin à 10 h 30. Mais le Sénat peut siéger, le mardi matin, pour les questions orales. C'est pourquoi l'ouverture de la séance a été fixée, dans ce cas, à 9 h 30, pour qu'il ne soit pas trop empiété sur les réunions des groupes. Défavorable.

**M. Michel Charasse.** – Tout cela est théorique. Ce ne sera que coups de bâtons dans l'eau, sauf si vous avez la vraie volonté d'interdire les abus, monsieur le président.

**M. le président.** – Je l'ai.

*L'amendement n°19 est retiré.*

*L'article 3 est adopté.*

### Article 4

*I. - L'article 7 du Règlement est ainsi rédigé :*

« Art. 7. - I. - Après chaque renouvellement partiel, le Sénat nomme, en séance publique, les six commissions permanentes suivantes :

« 1° la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui comprend 57 membres ;

« 2° la commission des affaires sociales, qui comprend 57 membres ;

« 3° la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui comprend 57 membres ;

« 4° la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, qui comprend 78 membres ;

« 5° la commission des finances, qui comprend 49 membres ;

« 6° la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, qui comprend 49 membres.

« 2 (nouveau). - À titre transitoire, jusqu'au 31 septembre 2011, les commissions mentionnées aux 1°, 2° et 3° comprennent 56 membres et les commissions mentionnées aux 5° et 6° comprennent 48 membres. »

II. - En conséquence, dans le 3 bis de l'article 16, les 4 et 5 de l'article 18 et le 2 de l'article 22, les mots : « commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation » sont remplacés par les mots : « commission des finances ».

**M. le président.** – Amendement n°44, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans le quatrième alinéa (3°) du 1 du texte proposé par cet article pour l'article 7 du Règlement, après le mot :

éducation

insérer les mots :

, de la recherche

**Mme Éliane Assassi.** – Le choix de nouvelles dénominations pour les commissions permanentes n'est pas chose anodine. Nous aurions pu déposer un amendement sur le nouvel intitulé de la commission des finances, qui abandonne la référence à la Nation et devient la commission de toutes les finances, qu'elles soient publiques ou privées. Mais tant mieux, si en même temps qu'elle élargit son champ d'investigation au contrôle des vastes œuvres des marchés et de leurs actionnaires, elle se relâche un peu dans son obsession de « chasse à la dépense publique ».

En revanche, que la commission des affaires culturelles abandonne toute référence à la recherche nous inquiète bien davantage. Alors que le monde universitaire et de la recherche traverse une crise sans précédent, l'initiative est pour le moins malheureuse. Est-ce un ministère de l'industrie et de la recherche qui se profile ? Le privé deviendra-t-il bientôt le seul cadre

offert aux chercheurs ? La commission perdrait alors tout contrôle sur ce secteur fondamental. Lui retirerez-vous un jour toute compétence dans le domaine culturel au nom de l'existence du mécénat ? Nous souhaitons un vrai débat sur ce point. Le service public de la recherche doit trouver sa place, sans ambiguïté, au sein de nos commissions.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Chaque président de commission a été interrogé dans le cadre du groupe de travail. Le président de la commission des affaires culturelles, après consultation de ses membres, n'a pas estimé nécessaire d'ajouter le mot recherche. On peut d'autant mieux le comprendre que la recherche peut relever de la culture, mais aussi des affaires sociales ou des affaires économiques (MM. Nicolas About et Michel Charasse approuvent) Il n'apparaît donc pas souhaitable de remettre en cause l'accord qui s'était dégagé. Défavorable.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Un accord auquel notre groupe n'avait pas part ! Pour que les choses soient claires, je rappelle que le budget de la recherche publique relève de la commission des affaires culturelles.

*L'amendement n°44 n'est pas adopté.*

*L'article 4 est adopté.*

*L'article 5 est adopté.*

## Article 6

(Texte non modifié par la commission)

*L'article 13 du Règlement est ainsi modifié :*

*1° Le 2 est ainsi rédigé :*

« 2. - Le bureau des commissions permanentes comprend, outre le président et huit vice-présidents, un secrétaire par fraction de dix membres de leur effectif. » ;

*2° Le 2 quater est ainsi rédigé :*

« 2 quater. - Pour la désignation des vice-présidents, les groupes établissent une liste de candidats selon le principe de la représentation proportionnelle, en tenant compte de la représentation déjà acquise à un groupe pour le poste de président. Le nombre des vice-présidents est, le cas échéant, augmenté pour assurer l'attribution d'au moins un poste de président ou de vice-président à chaque groupe. » ;

*3° Le 3 est ainsi rédigé :*

« 3. - Après la désignation des vice-présidents, les groupes établissent la liste des candidats aux fonctions de secrétaire selon le principe de la représentation proportionnelle et compte tenu de leur représentation déjà acquise pour les autres postes du Bureau. » ;

*4° Le 4 est supprimé ;*

*5° Le 5 est ainsi rédigé :*

« 5. - Les dispositions du présent article sont applicables au bureau d'une commission spéciale. » ;

6° Le 6 est ainsi rédigé :

« 6. - Les commissions des finances et des affaires sociales nomment chacune un rapporteur général qui fait, de droit, partie du bureau de la commission. »

**M. le président.** – Amendement n°20 rectifié, présenté par MM. Charasse, Chevènement, Mézard et Vall.

Compléter le 2° de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, s'il y a plus de candidats que de postes à pourvoir, il est procédé selon les modalités prévues au 12 de l'article 3. »

**M. Michel Charasse.** – Cet amendement transposait au bureau des commissions ce dont notre assemblée n'a pas voulu pour le Bureau du Sénat : je le retire.

*L'amendement n°20 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°11, présenté par M. Collin et les membres du groupe RDSE.

Compléter le second alinéa du 3° de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Le nombre des secrétaires est, le cas échéant, augmenté pour assurer l'attribution d'au moins un poste de secrétaire à chaque groupe.

**M. Yvon Collin.** – Nous vous proposons d'aller au bout de votre logique en matière de représentation des groupes au sein des commissions permanentes. Vous avez voulu que chaque groupe puisse bénéficier d'une présidence ou d'une vice-présidence, au prix d'une entorse à la représentation proportionnelle pure. Nous vous proposons d'augmenter, comme vous l'avez fait pour les postes de vice-présidents, le nombre des postes de secrétaires, afin que chacun des groupes s'en voie attribuer au moins un.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Il faudrait une augmentation considérable pour assurer la proportionnalité des groupes. Retrait, sinon, défavorable.

*L'amendement n°11 est retiré.*

*L'article 6 est adopté.*

### Article 6 bis

*Après le septième alinéa (3 bis) de l'article 16 du Règlement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

« 3 ter. - Les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont renvoyés de droit à la commission des affaires sociales. »

**M. Michel Charasse.** – La Constitution dispose qu'un projet de loi est en principe renvoyé à une commission spéciale, la saisine d'une commission permanente ne devant intervenir que par défaut. La rédaction de l'article 6 bis ne respecte pas cette disposition.

**M. Michel Mercier.** – La Constitution a changé !

**M. Jean-Jacques Hyst,** *président de la commission.* – Le texte constitutionnel en vigueur a inversé l'ordre.

*L'article 6 bis est adopté.*

### Article 7

*La première phrase du 3 de l'article 12 du Règlement est complétée par les mots : « après consultation des présidents des groupes politiques intéressés ».*

**M. le président.** – Amendement n°13, présenté par M. Collin et les membres du groupe du RDSE.

Dans cet article, remplacer les mots :

des présidents des groupes politiques intéressés

par les mots :

et en suivant les propositions éventuelles des présidents des groupes politiques qui lui font connaître lesquels de leurs collègues, à la fois membres de leurs groupes et de la commission compétente, figureront sur cette liste

Amendement n°14, présenté par M. Collin et les membres du groupe du RDSE.

A la fin de cet article, supprimer le mot :

intéressés

Amendement n°12, présenté par M. Collin et les membres du groupe du RDSE.

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

II. - Après la même phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Elle comprend au moins un membre de chaque groupe politique. »

**M. Yvon Collin.** – Situés au cœur de la démocratie parlementaire, les groupes politiques doivent jouer un rôle déterminant dans la composition des commissions mixtes paritaires.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – La commission est favorable à l'amendement n°14, qui supprime une précision non indispensable.

Il en va autrement pour les amendements n°s12 et 13, car la bonne organisation du travail parlementaire exige que la commission compétente désigne seuls les membres de la CMP, même si la consultation des groupes représentés en son sein fait partie des bons usages. En pratique, les CMP comprennent toujours au moins un membre de chaque groupe. Je propose le retrait de ces deux amendements, satisfaits en pratique.

*L'amendement n°13 est retiré.*

*L'amendement n°14 est adopté.*

*L'amendement n°12 est retiré.*

*L'article 7, modifié, est adopté.*

## Article 8

I. - L'article 14 du Règlement est ainsi rédigé :

« Art. 14. - 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. »

II. - Après l'article 23 du Règlement, il est inséré une division ainsi rédigée :

« CHAPITRE III bis

« Offices parlementaires, délégations et autres instances

« Art. 23 bis. - 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. »

**M. le président.** – Amendement n°21, présenté par M. Charasse.

Rédiger comme suit le texte proposé par le I de cet article pour l'article 14 du Règlement :

« Art. 14. - Sous réserve du premier alinéa de l'article 48 de la Constitution, le Sénat consacre, par priorité, le mercredi matin aux travaux des commissions ainsi que, éventuellement, le mardi matin avant 10 heures 30 et s'il y a lieu une autre demi-journée fixée en fonction de l'ordre du jour des travaux en séance publique. En outre, et sous réserve de l'article 6 ter, les commissions peuvent être réunies à tout moment en cas de nécessité et avec l'accord de la Conférence des Présidents. »

**M. Michel Charasse.** – Il s'agissait encore de sanctuariser les horaires des réunions de groupe. Comme notre assemblée l'a refusé tout à l'heure, je retire la suggestion. Il en va de même pour l'amendement n°22.

*Les amendements n°s 21 et 22 sont retirés.*

*L'article 8 est adopté.*

## Article additionnel

**M. le président.** – Amendement n°40 rectifié, présenté par MM. Collin, de Raincourt et Mercier.

Après l'article 8, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 18 du Règlement est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« ... - Un membre du secrétariat de chaque groupe politique peut assister aux réunions des commissions. Il ne participe à aucune discussion, ne peut s'exprimer en lieu et place d'un commissaire et ne prend part à aucun vote. Il est tenu à observer publiquement le même devoir de réserve et de discrétion que celui qui s'impose aux fonctionnaires du Sénat. »

**M. Yvon Collin.** – Cette disposition se situe au cœur de la réforme équilibrée du Règlement, afin que celle-ci prenne en compte le rôle crucial des groupes politiques.

Par courrier du 18 février, les cinq présidents de groupe politique de notre assemblée ont écrit au Président du Sénat pour lui demander que les collaborateurs des groupes puissent participer aux travaux des commissions. Notre amendement poursuit cette démarche, même s'il n'a pas été signé par tous, pour des raisons de tactique politique.

La montée en puissance de la nouvelle organisation de notre travail exige que chaque groupe puisse instantanément connaître le travail des commissions. Même si les comptes-rendus des réunions de commissions sont à l'avenir publiés plus rapidement, la présence des secrétaires de groupe n'en sera pas moins indispensable. Ils n'auront bien sûr pas vocation à s'exprimer au nom des sénateurs.

L'urgente nécessité de cette proposition est confirmée par les travaux sur le projet de loi Hôpital, patients, santé, territoires.

Je rappelle que les collaborateurs des groupes sont soumis aux mêmes obligations de réserve que celles imposées aux fonctionnaires du Sénat.

**M. le président.** – Sous-amendement n°74, présenté par M. Charasse à l'amendement n°40 rectifié présenté par MM. Collin, de Raincourt et Mercier.

compléter la première phrase du dernier alinéa de l'amendement n°40 rect. par les mots :

permanentes ou spéciales

**M. Michel Charasse.** – Cette précision exclut les réunions secrètes des commissions d'enquête.

**M. le président.** – Sous-amendement n°75, présenté par M. About à l'amendement n°40 rectifié présenté par MM. Collin, de Raincourt et Mercier.

Dans la première phrase du second alinéa de l'amendement n°40 rect., après les mots :

groupe politique

insérer les mots :

, si au moins sénateur de son groupe est présent,

**M. Nicolas About.** – Il n'est pas question qu'un collaborateur siège en l'absence de tout sénateur de son groupe. Le respect l'impose.

**M. Henri de Raincourt.** – Bien sûr !

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – L'amendement n°40 rectifié peut être justifié lorsque la commission élabore le texte qui sera soumis à la séance plénière, mais la rédaction proposée est trop générale. En outre, cette disposition relève non du Règlement, mais d'une instruction générale du Bureau.

J'en propose donc le retrait, en laissant au Bureau le soin de traiter cette question, sans oublier l'observation faite par M. Charasse ni les suggestions de M. About. Il sera également possible d'envisager la présence de collaborateurs du ministre, voire de la presse écrite ou parlée.

**M. Michel Mercier.** – Ce sujet a une certaine importance, mais il n'est pas nécessaire d'y consacrer beaucoup de temps.

La présence de secrétaire de groupe lors des réunions de commissions est déjà entrée dans nos mœurs. Il s'agit exclusivement d'assurer une liaison plus efficace entre les commissions et groupes, ce qui devient indispensable puisque le délai entre la réunion de commission et la séance publique tend à se réduire. Nous avons tous besoin de connaître les amendements adoptés ou repoussés par la commission, et de savoir pourquoi, pour ne pas les représenter.

Monsieur Hiest, il faut croire à l'avenir et à l'amélioration de tout le monde, des présidents de commission comme des présidents de groupes... !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Oui, et des groupes minoritaires.

**M. Michel Mercier.** – Vous commencez à entrevoir leur utilité : être les aiguillons des groupes majoritaires.

Retirer l'amendement ? D'accord, mais un jour, les débats les commissions feront l'objet d'une publicité intégrale.

**M. Yvon Collin.** – Je souhaite un vote sur cette disposition qui va dans le sens de l'histoire. (*Marques d'incompréhension sur le banc de la commission et à droite*)

**M. Michel Charasse.** – Je soutiendrai la position que vient de défendre le président de mon groupe, car une instruction du Bureau ne me choquerait nullement. Mais je ne serais pas non plus offusqué par l'adoption de l'amendement sous-amendé...

Il reste à préciser un point : lorsque le ministre des finances vient avec les commissaires du Gouvernement exposer le projet budgétaire devant la commission au grand complet, il n'y a plus une place disponible. Ayant commencé ma carrière parmi les secrétaires de groupe, je n'ai rien contre eux, mais le président de la commission doit pouvoir décider s'il les accepte ou non.

**M. Henri de Raincourt.** – J'ai cosigné l'amendement rédigé par M. Collin, qui faisait suite à une lettre signée en février par tous les présidents de groupe. Mais l'argumentation de M. le rapporteur me convient.

De nouvelles latitudes de travail sont utiles pour accélérer la circulation de l'information. J'ai en tête la loi Hôpital, patients, santé, territoires.

Les conditions dans lesquelles la commission des affaires sociales a examiné le texte n'ont pas permis aux collaborateurs des groupes d'être informés avant un délai très long.

La réflexion de M. Charasse m'amène d'ailleurs à dire que les salles des commissions sont devenues inadaptées (*M. Jean-Paul Emorine marque son approbation*) ; je souhaite que le Bureau se penche rapidement sur ce problème.

Cela étant dit, je souhaite à titre personnel que notre amendement soit retiré. (*MM. Yvon Collin et Michel Mercier y consentent*)

*L'amendement n°40 rectifié est retiré.*

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Tout ça pour ça !

**M. Henri de Raincourt.** – Il fallait cosigner l'amendement !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – On accuse souvent les commissions d'être hostiles aux groupes.

**Mme Jacqueline Gourault.** – C'est en effet l'impression qu'elles donnent !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Pour ma part, c'est un reproche que je n'ai jamais compris. Les commissions sont composées de membres des groupes ! C'est plutôt le Gouvernement qui se méfie de ces derniers et cherche à les contrôler en assistant aux réunions des commissions...

Si les ministres sont présents, il serait paradoxal que les représentants des groupes ne puissent l'être ! J'étais tout à fait hostile à la présence permanente des ministres aux réunions de commissions, qui occasionnera selon moi des dégâts considérables, et qui a déjà commencé à en faire... Mais le Règlement ne prévoit pas non plus que les fonctionnaires du Sénat assistent aux réunions ! Les auteurs de l'amendement ont raison de vouloir faire évoluer les choses, mais leur proposition pourrait être améliorée dans sa forme. Il faudra aussi tenir compte des avertissements de M. Charasse.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Je n'ai pas cosigné l'amendement parce que c'eût été une manière de cautionner une réforme à laquelle mon groupe n'adhère pas. Mais j'ai dit que nous aurions voté cet amendement s'il n'avait pas été retiré.

Le droit pour les représentants des groupes d'assister aux réunions ne doit pas être soumis au bon vouloir des présidents de commission, alors que les collaborateurs des ministres ont toute liberté d'aller et venir dans les salles de réunion et dans les couloirs !

## Article 9

*I. - La dernière phrase du 1 de l'article 18 du Règlement est ainsi rédigée :*

« Les membres du Gouvernement peuvent assister aux votes destinés à arrêter le texte des projets et propositions de loi sur lequel portera la discussion en séance. »

II. - Dans le 2 du même article, les mots : « Conseil économique et social » sont remplacés par les mots : « Conseil économique, social et environnemental ».

III. - En conséquence, il est procédé (cinq fois) à la même substitution dans le 4 de l'article 42 du Règlement.

**M. le président.** – Amendement n°46, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer le I de cet article.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le Règlement actuel permet aux ministres d'être entendus par les commissions mais les oblige à se retirer lors des votes. La Constitution n'imposait nullement de revenir sur ce point. Nous n'avions pour notre part aucune intention d'interdire au Gouvernement l'accès aux commissions.

L'article 9 résulte de la décision du 9 avril dernier du Conseil constitutionnel, saisi de la loi organique ; le Conseil a jugé légitime d'autoriser le Gouvernement à assister aux votes des commissions, considérant que celui-ci a accès aux assemblées, qu'il peut y être entendu lorsqu'il le souhaite, que le débat en séance publique porte désormais sur le texte de la commission et que le Gouvernement doit pouvoir invoquer les articles 40 et 41 sur les amendements. Mais cette interprétation de la Constitution est trop large ! Les ministres peuvent d'ores et déjà être entendus par les commissions ; la recevabilité financière des amendements est déjà vérifiée préalablement à la séance - beaucoup de nos amendements en ont fait les frais - et le Gouvernement peut toujours y revenir lors du débat public.

Le cadre naturel de la discussion entre le Gouvernement et les parlementaires est la séance publique ! Les commissions sont des instances préparatoires, non des lieux de débat public ou de confrontation.

Cette disposition reviendrait à transférer aux commissions une partie des débats réservés jusqu'ici à la séance. M. le président Hiest s'y était opposé. Le Gouvernement risque d'accroître son contrôle sur les parlementaires ; je n'exclus pas d'être moi-même un jour dans la majorité, mais je refuse d'être ainsi soumise à la pression des ministères !

Dans l'hémicycle, des bancs sont réservés aux ministres qui siègent face aux parlementaires, signe de la séparation des pouvoirs. Ce n'est pas le cas en commission.

Le Conseil constitutionnel ne fait pas la loi !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission** et **M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Eh si !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Vous n'arriverez pas à me le prouver. Vous savez que j'ai toujours été hostile à ce genre d'empiètements.

**M. Michel Charasse.** – Quand la Cour de cassation a décidé du sort de M. Chirac, nul ne l'en a empêché !

**M. le président.** – Amendement n°45 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Rédiger comme suit le I de cet article :

I. - Le I de l'article 18 du Règlement est ainsi rédigé :

« 1. - Les ministres peuvent être auditionnés par les commissions. »

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il est défendu. J'ajoute que le Conseil constitutionnel devrait revoir sa position en tenant compte des conditions d'examen de la loi sur l'hôpital : loin de collaborer avec le Parlement, le Gouvernement a déposé un très grand nombre d'amendements en séance publique...

**M. Guy Fischer.** – Cent vingt-trois !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – ...et les collaborateurs de la ministre laissaient traîner l'oreille à la porte du président de la commission des affaires sociales !

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – La commission s'est battue pour défendre la même position que Mme Borvo et elle a recueilli l'assentiment unanime du Sénat. (*M. Michel Charasse le confirme*) L'Assemblée nationale était d'avis contraire, mais elle a fini par se ranger à notre position.

Cependant, le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision du 9 avril, que les dispositions constitutionnelles impliquent « que le Gouvernement puisse participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance ». En vertu de l'article 62 de la Constitution, les décisions du Conseil s'imposent à tous, et nous sommes donc obligés de suivre celle-ci. Avis défavorable aux deux amendements.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Avec regret !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Défendez la souveraineté du Parlement !

*L'amendement n°46 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°45 rectifié.*

*L'article 9 est adopté, contre l'avis du groupe CRC-SPG.*

*Les articles 10 et 11 sont adoptés.*

## Article 12

(Texte non modifié par la commission)

*I. - Le 1 de l'article 24 du Règlement est ainsi rédigé :*

« 1. - Le dépôt des projets de loi, des propositions de loi transmises par l'Assemblée nationale ainsi que des propositions de loi ou de résolution présentées par les sénateurs est enregistré à la Présidence. Il fait l'objet d'une insertion au Journal officiel et d'une annonce en séance publique lors de la plus prochaine séance. Les projets et propositions sont envoyés à la commission compétente sous réserve de la constitution d'une commission spéciale. Ils sont publiés. Leur distribution fait l'objet d'une insertion au Journal officiel. »

*II. - Dans l'ensemble du Règlement, les mots : « imprimés et distribués » sont remplacés par le mot : « publiés » et au 2 bis de l'article 16, le mot : « distribution » est remplacé par le mot : « publication ».*

**M. le président.** – Amendement n°23 rectifié, présenté par MM. Charasse et Collin, Mmes Escoffier et Laborde et MM. Mézard, de Montesquiou, Plancade et Vall.

Compléter l'avant-dernière phrase du second alinéa du I de cet article par les mots :

et imprimés

**M. Michel Charasse.** – L'article 12 dispose que les documents relatifs aux textes débattus par le Sénat sont « publiés », sans préciser qu'ils sont également imprimés et distribués. Le risque est grand que les rapports ne soient bientôt plus imprimés ! La doctrine de la présidence et du Sénat dans son ensemble est de considérer qu'il suffit de mettre un document en ligne sur internet pour le publier.

M. le rapporteur estime que la disposition que je propose « va de soi ». C'est loin d'être le cas ! Nous serons peut-être un jour contraints de courir dans les couloirs et d'appeler nos assistants pendant la nuit pour qu'ils impriment les documents nécessaires au débat ! Je veux bien que l'on tente de faire des économies par tous les moyens, mais celui-ci me paraît de nature à détériorer le travail parlementaire.

Si M. le président de la commission, M. le rapporteur et M. le Président du Sénat, qui est aussi l'auteur de la proposition de résolution, m'assurent que mes craintes sont infondées, je retirerai l'amendement. Sinon, il me paraît indispensable de le voter. Je ne suis pas aux ordres des fournisseurs d'accès à internet !

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Nos débats en séance font partie des travaux préparatoires qui joueront un rôle décisif dans l'interprétation du Règlement. Je puis donc vous assurer que, dans l'esprit de la commission, la publication des documents implique leur impression sur papier et leur distribution.

M. Charasse craint l'avenir. Mais rien n'interdira d'imprimer les documents publiés sur internet. En

toute hypothèse, son amendement est donc satisfait et je sollicite son retrait.

**M. le président.** – La Présidence entend bien que les documents continuent d'être imprimés et distribués. Mes compétences informatiques restent d'ailleurs limitées : nous progresserons ensemble ! (Sourires)

**M. Michel Charasse.** – Merci de ces précisions. Mais M. Gélard écrit dans son rapport que mon amendement est « satisfait par la pratique ». Il ne s'agit pas de la pratique, mais des principes ! Fort des assurances qui m'ont été apportées, je retire l'amendement. Mais un drame surviendra le jour où l'on cessera d'imprimer les documents, car je n'utiliserai jamais internet ! (Rires)

Ce n'est pas confidentiel et je n'ai pas confiance !

*L'amendement n°23 est retiré.*

*L'article 12 est adopté.*

## Article 13

*I. - Après l'article 24 du Règlement, il est inséré un article 24 bis ainsi rédigé :*

« Art. 24 bis. - Lorsque le Gouvernement engage la procédure accélérée prévue au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, il en informe le Président du Sénat, en principe, lors du dépôt du projet de loi. Dans le cas d'une proposition de loi, le Gouvernement fait part de sa décision d'engager la procédure accélérée au plus tard lors de l'inscription de la proposition à l'ordre du jour. »

*II. - Dans la deuxième phrase du 2 bis de l'article 16 du Règlement, les mots : « de déclaration d'urgence formulée » sont remplacés par les mots : « d'engagement de la procédure accélérée ».*

**M. le président.** – Amendement n°48, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après les mots :

au plus tard lors

rédiger comme suit la fin de la seconde phrase du texte proposé par le I de cet article pour l'article 24 bis du Règlement :

du dépôt de la proposition de loi sur le Bureau du Sénat.

**M. Guy Fischer.** – Annoncer la procédure accélérée lors du dépôt du texte est une garantie minimum pour qui connaît la pratique gouvernementale et sa précipitation, dont témoigne encore la loi HSPT. L'inflation législative asphyxie le Parlement et le réduit à un simple rôle d'enregistrement. Le projet de loi sur l'hôpital donne lieu à un examen attentif au Sénat, mais la procédure accélérée va priver l'Assemblée nationale de la possibilité de débattre d'un texte profondément remanié. Le projet de résolution apporte une garantie



minimale, mais la procédure accélérée levant le délai entre le dépôt d'un texte et son examen en séance publique, ce ne sera pas une grande contrainte pour le Gouvernement d'annoncer la procédure accélérée pour des textes qu'il veut voir passer la semaine suivante. Il faut établir un parallèle avec les propositions de loi qui servent trop souvent de cheval de Troie au Gouvernement : le Gouvernement doit annoncer la procédure accélérée lors de leur dépôt. D'ailleurs, cette déclaration suspend-elle l'obligation de dépôt six semaines au moins avant la discussion en séance publique ? Cela créerait une inégalité insupportable entre les groupes de la majorité et ceux de l'opposition.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Il peut s'écouler des mois entre le dépôt d'une proposition de loi et son inscription à l'ordre du jour : l'amendement encouragerait le Gouvernement à déclarer systématiquement la procédure accélérée. Même pour les projets, il a paru prudent de prévoir que ce délai s'appliquerait « en principe ». Avis défavorable.

**M. Guy Fischer.** – On avait compris.

*L'amendement n°48 n'est pas adopté.*

*L'article 13 est adopté.*

## Article 14

*I. - Après l'article 28 du Règlement, il est inséré une division ainsi rédigée :*

« CHAPITRE IV bis

« Examen des projets et propositions de loi

« Art. 28 bis. - La Conférence des présidents peut décider de l'organisation d'un débat d'orientation en séance publique sur un projet ou une proposition de loi.

« Art. 28 ter. - 1. - Deux semaines au moins avant la discussion par le Sénat d'un projet ou d'une proposition de loi, sauf dérogation accordée par la Conférence des présidents, la commission saisie au fond se réunit pour examiner les amendements du rapporteur ainsi que les amendements déposés au plus tard l'avant-veille de cette réunion. Ces amendements sont mis en distribution auprès des membres de la commission et transmis, le cas échéant, à la commission des finances ou à la commission des affaires sociales qui rendent un avis écrit. Le président de la commission se prononce sur leur recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution ou de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. La commission est compétente pour statuer sur les autres irrecevabilités, à l'exception de celle prévue à l'article 41 de la Constitution.

« 2. - Le rapport de la commission présente le texte qu'elle propose au Sénat et les opinions des groupes. Le texte adopté par la commission fait l'objet d'une publication séparée.

« 3. - La commission détermine son avis sur les amendements déposés sur le texte qu'elle a proposé avant le début de leur discussion par le Sénat. La commission

*saisie au fond est compétente pour se prononcer sur leur recevabilité, sans préjudice de l'application des articles 40 et 41 de la Constitution, ainsi que de l'article 45 du présent Règlement.*

« Art. 28 quater (nouveau). - Le présent chapitre ne s'applique pas aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale. »

*II. - En conséquence, le 1 bis de l'article 20 est supprimé.*

*III. - L'article 42 du Règlement est ainsi modifié :*

*1° La seconde phrase du 2 est ainsi rédigée :*

« Pour la première lecture d'une proposition déposée au Sénat, la discussion est ouverte par l'auteur dans la limite de vingt minutes et se poursuit, le cas échéant, par la présentation du rapport de la commission. » ;

*2° Le 6 est ainsi rédigé :*

« 6. - La discussion des articles des projets ou propositions porte sur le texte adopté par la commission.

« Si la commission ne présente aucun texte ou si elle oppose une question préalable, une exception d'irrecevabilité ou une motion de renvoi en commission et que le Sénat la rejette, la discussion porte sur le texte du projet ou de la proposition, tel qu'il a été déposé ou transmis, ou, en cas de rejet par l'Assemblée nationale après transmission du Sénat, sur le texte précédemment adopté par le Sénat. Il en est de même des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

« Si le Sénat est saisi des conclusions d'une commission mixte paritaire, la discussion porte sur le texte élaboré par la commission mixte paritaire. »

*IV. - L'article 50 du Règlement est complété par deux phrases ainsi rédigées :*

« Ce délai limite n'est pas applicable aux amendements de la commission saisie au fond ou du Gouvernement, ni aux sous-amendements. Il est reporté au début de la discussion générale lorsque le rapport de la commission saisie au fond n'a pas été publié la veille du début de la discussion en séance publique. »

**M. le président.** – Amendement n°32, présenté par M. About.

Après les mots :

Conférence des Présidents,

rédigé comme suit la fin de la première phrase du texte proposé par le I de cet article pour l'article 28 ter du Règlement :

la commission saisie au fond se réunit pour examiner, successivement ou simultanément, les amendements du rapporteur et les amendements déposés dans le délai fixé par la Conférence des Présidents.

**M. Nicolas About.** – Cet article a une importance particulière. Il dispose que la commission saisie au

fond se réunit pour examiner les amendements du rapporteur et ceux déposés au plus tard l'avant-veille de sa réunion ; elle les examine en même temps. La commission des affaires sociales a expérimenté la nouvelle procédure avec la loi sur l'hôpital sur laquelle 1 500 amendements ont été déposés. Elle a siégé 39 heures pour élaborer un texte dans des conditions difficiles ; le rapporteur, qui a travaillé pendant des mois, et procédé à des dizaines voire à des centaines d'auditions, n'a plus la possibilité de présenter ses propositions de manière cohérente, ce qui rend nos travaux moins lisibles. On peut appeler prioritairement ses amendements, comme nous l'avons fait en considérant, dans l'esprit de la réforme, que les amendements compatibles n'étaient pas écrasés pour autant. Cependant, si le texte est long et compliqué, un examen au fil de l'eau gêne la compréhension du débat.

En séance publique, un membre de la commission des lois s'est étonné de la complexité du débat, et évoqué la procédure plus harmonieuse pour le projet de loi pénitentiaire. C'est que celui-ci avait été examiné sous les deux procédures, à cheval sur l'ancien et le nouveau système : le rapporteur avait présenté ses amendements à la commission, laquelle avait ensuite examiné la trentaine d'amendements extérieurs, puis élaboré son propre texte, sur lequel des amendements ont été déposés en séance publique.

Mon amendement laisse donc la possibilité aux commissions d'écouter d'abord la position du rapporteur et ses amendements. Conjuguant les avantages de l'ancienne et de la nouvelle procédure, elle permet aux commissions de choisir entre un examen simultané de tous les amendements ou l'examen successif de ceux du rapporteur et des autres. Cette souplesse sera bien utile.

Deuxièmement, l'amendement tend à ne pas figer à l'avant-veille le délai limite pour le dépôt des amendements. Dans certaines circonstances, par exemple à la veille des vacances parlementaires, ce délai peut être difficile à tenir. La Conférence des Présidents pourrait alors le fixer.

Je veux enfin faire état de difficultés techniques. Avec le système Ameli, tous les amendements débattus en séance publique ont une présentation similaire et sont classés par articles. Peut-être faudra-t-il imaginer quelque chose de semblable en commission car nous avons dû manipuler des centaines de fichiers informatiques. Il a également fallu réaliser 120 000 photocopies ; des écrans éviteraient de manipuler autant de papier à un moment où notre Assemblée s'engage dans une gestion plus respectueuse de l'environnement.

**M. le président.** – Amendement n°49, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

I. - Après les mots :

examiner les amendements

rédigé comme suit la fin de la première phrase du 1 du texte proposé par le I de cet article pour l'article 28 *ter* du Règlement :

qui sont déposés au plus tard l'avant-veille de cette réunion.

II. - Après la première phrase du 1 du même texte, insérer une phrase ainsi rédigée :

Les amendements du Gouvernement ne sont pas recevables en commission.

**M. Guy Fischer.** – M. About vient de tirer les leçons de ce que nous venons de vivre sur le projet Hôpital, santé, patients, territoires. Notre groupe n'est pas celui qui a déposé le plus d'amendements et je partage en grande partie son analyse.

Cela fait quelque temps que notre Assemblée a mis en place la nouvelle procédure, laquelle pose des problèmes de forme et de fonds. Mon amendement tend d'abord à lever une ambiguïté de la première phrase de l'article 28 *ter*. Mieux vaut en effet que le Règlement ne prête pas à interprétation. Nous voulons que les amendements soient déposés au plus tard l'avant-veille de leur examen en commission -nous nous retrouvons ici avec le président About, mais nous considérons que cela doit être le cas de tous les amendements, y compris ceux du rapporteur afin d'éviter les difficultés auxquelles seraient confrontés les petits groupes qui n'ont pas beaucoup de collaborateurs, comme les grands groupes, ainsi que vient de l'expliquer M. de Raincourt. Il faut que les amendements du rapporteur soient portés à la connaissance de tous de manière à permettre un débat égal. Il convient donc que le Règlement prévoie le même délai pour tous les amendements et énonce clairement les nouvelles modalités. M. Gélard explique que le délai s'applique à tous les amendements...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – C'est écrit !

**M. Guy Fischer.** – La seconde partie de mon amendement dispose que les amendements du Gouvernement ne sont pas recevables en commission. Mme Bachelot-Narquin ne s'est pas privée d'en déposer pendant l'examen de son projet : elle en a, pour faire plaisir au Président Sarkozy, déposé 123, tous plus importants les uns que les autres.

Pour préserver la séparation des pouvoirs, il est bon d'écrire noir sur blanc que les amendements du Gouvernement ne sont pas recevables en commission. Mme Bachelot et ses collaborateurs ont été omniprésents lors du débat en commission, sur le projet de loi Hôpital. Tirons les leçons de cette expérience.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – L'examen des amendements en commission ne relève pas du Règlement. En outre, il ne faudrait pas extrapoler à

partir de l'expérience malheureuse du texte sur l'hôpital.

**M. Guy Fischer.** – Chat échaudé...

**M. Patrice Gélard,** *rapporteur.* – Chaque commission organise ses travaux comme elle l'entend. Le délai pour le dépôt des amendements vise à assurer l'information la plus complète des commissaires, mais rien ne justifie de réduire au minimum le délai de dépôt des amendements. Retrait du n°32, qui ne simplifie pas les choses... Quant au n°49, écarter le dépôt d'amendements gouvernementaux devant la commission n'est conforme ni à la Constitution, ni à la bonne information de la commission. Défavorable.

**M. Nicolas About.** – J'ouvre la possibilité au président de la commission de modifier la méthode de travail selon les circonstances. M. Emorine verra, lorsque sa commission devra venir à bout de 1 400 amendements au projet de loi sur l'environnement, s'il préfère un examen séparé des amendements du rapporteur ou un examen tous amendements confondus, en bloc.

**M. Jean-Jacques Hyest,** *président de la commission.* – Il faut laisser ouverte la façon de travailler. J'ai une certaine expérience de la présidence d'une commission... Sur l'article 28 *ter*, le groupe de travail est parvenu à un équilibre. Les amendements du rapporteur sont communiqués en même temps que les autres, ce qui n'est plus possible dans la rédaction du n°32.

**M. Nicolas About.** – Nous laissons le choix !

**M. Jean-Jacques Hyest,** *président de la commission.* – Alors quel intérêt y a-t-il à l'écrire ?

**M. Nicolas About.** – Si vous préférez voter une erreur, libre à vous mais je préfère pour ma part voter le n°32.

**M. Jean-Jacques Hyest,** *président de la commission.* – J'ajoute qu'il y a toujours eu une concertation entre présidents de commission. Ici, elle eût été souhaitable.

**M. Nicolas About.** – Cette fois, je suis mis en cause personnellement ! Je respecte tout le monde mais j'entends être également respecté. Je n'ai aucune expérience de présidence de commission, chacun le sait ; et la commission des affaires sociales n'a qu'une faible activité, chacun le sait... (*On se récrie*) Mais ouvrir la possibilité de choisir la méthode de travail en fonction des circonstances, ce n'est pas mettre quiconque en difficulté !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La loi pénitentiaire s'est bien passée, la loi Hôpital beaucoup moins. Dans le premier cas, si le travail en commission a été fructueux, c'est que le rapporteur a pu présenter son texte dans sa cohérence, puis rassembler autour de sa rédaction au-delà même de sa majorité.

Nous sommes à la croisée des chemins. L'amendement About améliore le fonctionnement du Sénat. Il me paraît judicieux de prendre connaissance dans leur ensemble, dans leur cohérence, des propositions du rapporteur, plutôt que d'organiser une vaste foire d'empoigne.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Je suis partisan d'une entente cordiale entre présidents de commission ! (*Sourires*) Dans l'examen du projet de loi « Engagement national pour l'environnement », nous en sommes au titre premier, sur lequel ont été déposés 288 amendements. Nous examinons en priorité les amendements du rapporteur, puis les autres. Laissez-nous organiser nos travaux comme nous l'entendons ! C'est ce que nous avons fait jusqu'à aujourd'hui, cela n'a pas si mal réussi ! L'amendement de M. About se borne à confirmer notre pratique. Au sein du groupe de travail, nous sommes parvenus à un accord, l'amendement est inutile, nous avons toute faculté d'organiser le travail en commission.

**M. Michel Charasse.** – Ne laissons pas le débat dériver vers les mises en cause entre collègues. Nous devons tous ensemble appliquer un texte constitutionnel que nous n'avons ni inventé ni demandé et qui semble provenir d'arrière-salles enfumées de rédactions de journaux, voire de cafés du commerce. Mais nous devons le mettre en musique du mieux que nous pouvons...

Je comprends la position de M. About mais aussi les arguments du rapporteur. Chaque président organise les travaux de sa commission comme il l'entend. Si les inconvénients signalés par M. About se manifestent, il y a toujours la possibilité de demander la réserve du vote.

La commission des lois propose de réfléchir d'ici un an à une nouvelle refonte partielle des règles. Ce serait peut-être l'occasion d'interdire le dépôt d'amendements identiques rédigés comme un sabot par des groupes de pression préoccupés seulement par la défense d'intérêts corporatistes. Il n'est pas nécessaire d'entendre et réentendre encore leur présentation : une seule fois suffit et chacun ensuite s'exprime s'il le souhaite. Voilà une manière d'améliorer le travail parlementaire.

**M. Jean-Jacques Hyest,** *président de la commission.* – Je vous prie de m'excuser, cher président About, si je vous ai choqué ; telle n'était pas mon intention. Mais l'article 28 *ter* a fait l'objet de longs débats au sein du groupe de travail. « Simultanément ou successivement » : le problème ne vient pas de là mais du délai posé par la Conférence des Présidents pour l'examen en séance publique. Lorsque l'on dispose de six semaines, tout va bien ! Quant à la deuxième partie de l'amendement, un accord a été trouvé difficilement au sein du groupe, restons-en là.

**M. Nicolas About.** – Souvenons-nous du titre IV, que l'on a encore décalé en Conférence des Présidents !

*L'amendement n°32 n'est pas adopté, non plus que le n°49.*

**M. le président.** – Amendement n°50, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après les mots :

des membres de la commission

supprimer la fin du 1 du texte proposé par le I de cet article pour l'article 28 *ter* du Règlement.

**Mme Éliane Assassi.** – Cet amendement, comme l'amendement n°51, est relatif à la pratique, élaborée dans une grande discrétion, de l'irrecevabilité.

La majorité n'a pas souhaité ici retenir le crédit-temps, qui n'a aucun fondement constitutionnel mais qu'on a vu apparaître avec la loi organique. Le nouvel article 44 ouvre à nos yeux la voie à ce que nous avons appelé le 49-3 parlementaire prôné par M. Balladur et sa commission à dominante présidentielle. Gouvernement et majorité s'étaient engagés à respecter le droit d'amendement, et M. Lang comme les radicaux de gauche ont fait confiance aux porte-parole du Gouvernement : mal leur en a pris, puisqu'il en est aujourd'hui fini du débat démocratique à l'Assemblée nationale. Que M. Accoyer, tel Tartuffe, pousse des cris d'orfraie à destination de son comparse M. Copé et fasse celui qui n'a rien vu n'y change rien. (*Exclamations à droite*) Cette *commedia dell'arte* serait drôle si la victime n'en était la démocratie parlementaire.

Le Sénat dans sa sagesse a décidé de ne pas appliquer la limitation du temps de débat. Mais qui peut croire qu'une assemblée élue au suffrage indirect pourra faire vivre le débat démocratique dans l'atonie de l'Assemblée nationale ? Il fallait un moyen de tuer le débat de manière plus civilisée : la pratique de l'irrecevabilité est entre les mains de la majorité et du Gouvernement une arme utile et efficace ! Nous l'avons vérifié lors de l'examen de la loi sur les retraites, lorsque le président de la commission des finances a arbitrairement fait disparaître plus d'une centaine d'amendements de notre groupe.

Avec la proposition de résolution, le court-circuitage n'a plus lieu en séance, mais en commission. Nous refusons cette modification.

**M. le président.** – Amendement n°24 rectifié, présenté par MM. Charasse, Collin et Chevènement, Mmes Escoffier et Laborde et MM. de Montesquiou, Placade et Vall.

Dans la deuxième phrase du 1 du texte proposé par le I de cet article pour l'article 28 *ter* du Règlement, après les mots :

des affaires sociales

insérer les mots :

, sous réserve de l'accord du Président de la commission des finances

**M. Michel Charasse.** – Je rectifie cet amendement : les mots que je souhaite insérer ont mieux leur place au début de la troisième phrase.

**M. le président.** – Il s'agira de l'amendement n°24 rectifié *bis*.

**M. Michel Charasse.** – Qui sera juge de l'article 40 ou des dispositions analogues relatives aux lois de financement de la sécurité sociale ? Aujourd'hui, il n'y en a qu'un, c'est la commission des finances. Depuis 1958, tant l'Assemblée nationale que le Sénat ont mis en œuvre une pratique qu'on peut certes contester mais que le Conseil constitutionnel n'a jamais remise en cause, et d'une grande homogénéité. Or la proposition de résolution risque d'apporter un grand désordre et beaucoup de mécontentement entre collègues en laissant le soin aux présidents de commission, même s'ils s'efforcent de s'inspirer de la pratique de la commission des finances, de juger eux-mêmes de la recevabilité des amendements déposés devant celle-ci. Que se passera-t-il, monsieur le Président, si l'on vous réveille à 2 heures du matin pour vous demander de trancher un différend entre le président d'une commission et celui de la commission des finances, un différend que le Règlement ne vous donne pas le pouvoir de trancher ? Le premier pourra juger un amendement recevable, et le second irrecevable un amendement extérieur identique au précédent...

Ma proposition est simple ; je souhaite que la commission des lois l'accueille favorablement. Il n'est pas question de nier le pouvoir d'appréciation des présidents de commission mais de dire qu'il ne peut y avoir de décision définitive sans l'accord du président de celle des finances.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Comme le mal des patients du docteur Knock, l'article 40 chatouille ou gratouille, on ne sait... (*Sourires*)

L'amendement n°50 supprime un dispositif qui me paraît, s'agissant de cet article, plus simple que celui d'aujourd'hui et sans doute plus adapté. Il est clair que certains présidents de commission se tourneront en cas de doute vers celui de la commission des finances. L'irrecevabilité refusée par un président de commission pourra toujours être soulevée en séance publique ; le différend sera tranché de la plus simple des façons.

**M. Michel Charasse.** – C'est humiliant !

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Grâce à un amendement de MM. About et Arthuis, la commission des finances, saisie, devra se prononcer par écrit. Toutes les précautions sont prises. On ira plus vite et on évitera des surprises.

Avis défavorable à l'amendement n°50 et retrait de l'amendement n°24 rectifié *bis*. On verra ce que donnera la pratique.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** – Contrairement à ce qui se passait à l'Assemblée nationale, le Sénat, jusqu'à l'été 2007, ne pratiquait pas le contrôle de recevabilité *a priori* ; la commission des finances attendait la discussion en séance publique et l'éventuelle invocation de l'article 40 pour se prononcer. Cette pratique a suscité chez certains ministres -sans doute déçus par les arbitrages interministériels- la tentation de rechercher la bienveillante compréhension de l'un d'entre nous pour faire passer un amendement ; ils s'en remettaient alors à la sagesse et personne n'invoquait l'article 40 -ce qu'ils n'auraient pas osé faire dans l'autre chambre. Jusqu'au moment où le Conseil constitutionnel a censuré certaines initiatives sénatoriales, avec des attendus plutôt sévères, en particulier lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

Nous en avons alors débattu et la Conférence des Présidents a tranché. Depuis l'été 2007, la commission des finances examine systématiquement les amendements. Un rapport a été déposé en juin 2008 pour faire le point. Le contrôle de tous les amendements nécessite une forte mobilisation de moyens au sein de la commission des finances, étant entendu qu'elle doit être présente dans l'hémicycle pour dire éventuellement son mot sur les sous-amendements de séance. Elle devrait désormais se mobiliser pour se prononcer sur la recevabilité de tous les amendements déposés devant la commission.

Il ya eu une large concertation au sein du groupe de travail et nous avons décidé que les présidents de la commission saisie au fond ou de la commission spéciale auraient à se prononcer sur la recevabilité au regard de l'article 40. C'est une question de confiance entre le président de la commission saisie au fond et celui de la commission des finances. Lorsqu'il y a doute, je fais procéder à une expertise que je communique par écrit à la commission saisie au fond.

En séance publique, nous avons la possibilité d'invoquer l'article 40 et, s'il m'apparaît, avant même la séance, qu'il y a un doute, j'en informe le président de la commission concernée.

Les propositions de loi posent un problème : en dépit des précautions extrêmes de leurs auteurs (*sourires*), il peut arriver (*nouveaux sourires*) qu'une proposition soit totalement ou partiellement irrecevable au regard de l'article 40. Pour ne pas exercer de pression sur les auteurs de ces propositions, il a été convenu qu'on ne se prononcerait pas sur la recevabilité des propositions.

Il peut aussi arriver -et Michel Charasse l'a signalé- qu'un amendement soit conforme à la philosophie de la proposition de loi mais déclaré irrecevable par la commission des finances ; c'est arrivé il y a peu de

temps... Le Gouvernement nous rendrait service s'il invoquait lui-même l'irrecevabilité quand il y a doute.

C'est cette pratique qu'il faut faire vivre, une pratique fondée sur la confiance. J'ajoute que je n'éprouve aucun plaisir particulier à me prononcer sur cette recevabilité et je m'en dispenserais volontiers. J'avais même eu l'audace de proposer un amendement supprimant l'article 40, au motif qu'il ne nous avait pas mis à l'abri d'une dette publique de 1 000 milliards...

*L'amendement n°50 n'est pas adopté.*

**M. Michel Charasse.** – Si j'ai bien compris le rapporteur, il y aura transmission quasi systématique des amendements douteux. La proposition de doubler, dès le mois prochain la retraite du combattant, par exemple... (« *Ah enfin !* » *sur divers bancs à droite et au centre*), n'a aucune chance d'être transmise. (*Rires*) Si ce système prévaut, j'ai satisfaction. Mon objectif n'est pas de ridiculiser le Sénat devant le Conseil constitutionnel, ni d'humilier les présidents des commissions. Cet article 40 n'est pas facile à appliquer, pour personne, il nécessite du doigté et, si j'étais le président Arthuis, il m'arriverait d'envier les présidents des autres commissions. Mais si désormais, lorsqu'il y a doute, on transmet à la commission des finances qui tranche, je retire mon amendement.

*L'amendement n°24 rectifié bis est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°1, présenté par M. Collombat.

Rédiger comme suit la troisième phrase du premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 28 *ter* du Règlement :

Le président de la commission saisie au fond et, le cas échéant, ceux des commissions des finances et des affaires sociales se prononcent par avis motivé sur leur recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution ou de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Suite à la décision du 14 décembre 2006 du Conseil constitutionnel, sur laquelle je préfère passer, le Sénat a mis en place, le 1<sup>er</sup> juillet 2007, un nouveau système de vérification de la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution. Contrairement à ce qu'affirme le président de la commission des finances dans son rapport d'information n°401, ce système renforce la censure déjà lourde exercée sur les sénateurs, censure *a priori* et aléatoire; condamnation au silence sans recours ni possibilité de se défendre ou de s'expliquer. Il paraît que c'est pour mieux assurer la « sécurité juridique » des textes que nous votons. Cette sécurité sera parfaite lorsque l'initiative des lois et le droit d'amendements seront réservés au Gouvernement, au nom, bien sûr, du renforcement des droits du Parlement.

Depuis la mise en place de la nouvelle procédure le pourcentage des rejets au titre de l'article 40, par rapport au nombre d'amendements présentés a été multiplié par 2,5. L'interprétation traditionnellement extensive de la notion de « charges publiques » est désormais poussée jusqu'à l'absurde, au burlesque. Pour prendre le récent exemple de la loi pénitentiaire, préciser que non seulement un détenu doit être informé de ses droits mais qu'il doit l'être dans une langue qu'il comprend tombe sous le coup de l'article 40. Comme l'observait le président About, rapporteur pour avis : « Lorsque la commission propose simplement qu'un infirmier puisse veiller en permanence sur les détenus et servir de relais, on lui oppose l'article 40, mais lorsqu'elle demande l'installation d'un bloc opératoire, d'un service de réanimation, on estime que l'article 40 n'est pas applicable ».

Les choses absurdes devant être faites selon des règles, une casuistique byzantine permet de justifier l'injustifiable. Elle distingue notamment les dépenses supplémentaires qui ne peuvent être ni gagées ni compensées des diminutions des recettes qui peuvent l'être. Une proposition de déductibilité fiscale de pertes boursières peut venir en discussion si l'auteur a pris la précaution de la gager par une taxe sur les tabacs ou sur les Carambars. En revanche, rendre facultative l'organisation du SMA par les communes de moins de 3 500 habitants n'est pas recevable, même si l'hypothétique dépense supplémentaire qu'elle est censé entraîner pour l'État, est compensée par une économie sur le versement de la contribution de celui-ci à la commune chargée d'organiser le service !

C'est un article très pratique pour éviter de parler de ce qui fâche. Même quand tout le monde est d'accord, seules des acrobaties juridiques bizarres permettent d'aboutir : financements portés par des sous amendements gouvernementaux, articles bidons pour lever le gage.

J'exagère ? Je caricature ? Voici quelques jugements glanés sur les bancs de la majorité sénatoriale, lors de l'examen de la loi pénitentiaire.

Jean René Lecerf, rapporteur : « Les voies de l'irrecevabilité financière, comme celles du Seigneur, sont parfois impénétrables ».

Roland du Luard, président de séance : « Je me permets d'observer, en ma qualité de plus ancien membre de la commission des finances, que l'on peut parfois s'interroger sur l'usage qui est fait de l'article 40. Les arguments que je viens d'entendre me paraissent plein de bon sens... Il y a là manifestement quelque chose d'incompréhensible ».

Nicolas About : « Je regrette que l'article 40 ait été opposé à une disposition qui paraissait raisonnable parce qu'elle pouvait être appliquée avec les moyens existants ».

Jean Jacques Hyest, président de la commission des lois : « Nous sommes parfois un peu surpris de l'application de l'article 40... Peut-être devra-t-on mener une réflexion globale, comme nous l'avons demandé, sur la mise en œuvre de l'article 40 ».

Hugues Portelli : « L'utilisation de l'article 40 me semble excessive, en particulier sur le texte que nous examinons aujourd'hui ».

Il conviendrait, en effet, de mener une réflexion globale sur l'application de l'article 40 au Sénat. On regrettera d'autant plus que la révision de notre Règlement n'en ait pas été l'occasion.

L'objet de cet amendement est beaucoup plus modeste que la proposition du président Hyest. Il ne remet pas en cause non plus, le délicat équilibre auquel la commission du Règlement est parvenue. Il corrige l'aspect le plus choquant de la censure exercée au nom de l'article 40, quel que soit celui qui l'exerce : président de la commission saisie au fond, de la commission des finances ou des affaires sociales. Avec le nouveau Règlement, comme par le passé, les sénateurs continueront à être censurés sans pouvoir se défendre. Qu'au moins leur condamnation soit motivée par autre chose qu'une formule mécanique, du type : « cette proposition équivaut à un transfert de charges publiques des communes vers l'État » ou « représente une augmentation de la charge publique ». Qu'ils soient informés, par les bruits de couloirs, par téléphone, par écrit ou par pigeon voyageur ne change rien à l'affaire. Ce qui importe c'est de donner aux décisions un minimum de fondement. Tout le monde et les institutions s'en porteront mieux. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – L'article 40 ne chatouille ni ne gratouille M. Collombat, il lui cause une urticaire géante. L'irrecevabilité au nom de l'article 40 est un impératif absolu qui n'exige aucune motivation. La rédaction proposée par la commission, qui prévoit un avis écrit est un progrès par rapport à la proposition de résolution initiale. De plus le texte même de l'article 40 est une explication motivée. Avis défavorable.

**M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.** – Je veux rassurer M. Collombat. Il a utilisé le terme « aléatoire ». C'est en conscience, quelquefois au terme d'une longue réflexion que nous prononçons l'irrecevabilité, conscients de la gravité de cet avis. Ce n'est pas une censure, c'est l'application d'une disposition prévue par la Constitution. Nous n'avons pas de marge de manœuvre : si nous commençons à interpréter, nous entrerions dans une jurisprudence aléatoire et serions menacés par l'arbitraire.

Notre collègue Collombat nous dit que l'on apprend que les amendements sont irrecevables par des bruits de couloir. Voilà une appréciation bien abusive. A chaque fois, un message est envoyé par courriel, que

je confirme par écrit. Sans doute les motivations sont-elles parfois lapidaires, mais lorsque vous avez eu votre mouvement d'irritation, je vous ai accueilli à la commission des finances : la courtoisie sénatoriale doit régner sans faille. Je suis toujours à votre disposition pour tenter d'expliquer ce qui vous apparaît arbitraire.

N'oubliez pas que la rédaction de l'article 40 est très stricte. Elle parle de recettes publiques -au pluriel-, et donc une diminution d'impôt peut être compensée par l'augmentation d'un autre, mais pour l'aggravation de la charge publique -au singulier- il n'y a pas de gage possible. S'il l'on parle de l'accueil d'enfants dans une commune de moins de 3 500 habitants, oui, l'État devra en assurer la charge, et l'article 40 s'applique.

J'ai entendu nombre d'appréciations critiques, y compris, c'était une première, de la part d'un président de séance, y compris de la part de membres de la commission des finances. Je les assume. Car dans les mois qui viennent, nous allons entrer dans une démarche plus compréhensive de l'application de cet article.

**M. Michel Charasse.** – L'intervention de M. Collombat, faite avec une certaine sincérité, me rappelle le débat que nous avons eu lors de la révision constitutionnelle de 2008.

**M. Jean-Jacques Hyest,** *président de la commission.* – Absolument !

**M. Michel Charasse.** – Je vous rappelle qu'il était question d'assouplir, voire de supprimer l'article 40. Le Parlement, à l'unanimité -ou en tout cas à la majorité de ses assemblées-, a décidé de ne pas y toucher. Je ne vois pas comment nous pourrions aujourd'hui revenir là-dessus.

L'article 40 n'est pas une invention de la V<sup>e</sup> République. C'est le décret Guy Mollet du 19 juin 1956 qui a posé les principes de l'irrecevabilité financière, et il s'est appliqué durant toute la fin de la IV<sup>e</sup> République, jusqu'au changement de Constitution. Si Guy Mollet, pourtant très favorable au régime parlementaire, s'est résolu à prendre une telle disposition, c'est que les choses étaient devenues très difficiles.

Nous avons toujours essayé, à la commission des finances, de faire l'application la plus souple et la plus intelligente de l'article 40. En matière pénale, nous ne l'appliquons pratiquement pas. Sinon, on ne pourrait tout simplement ni réduire ni supprimer une amende, puisqu'il y aurait une perte de recettes pour l'État. Même chose pour les lois d'amnistie, qui faisaient perdre un maximum de recettes, y compris aux collectivités locales... Nous avons de même toujours accepté que les propositions de loi créant des dépenses soient gagées, ce qui est contraire à la jurisprudence comme à la doctrine. Sinon, aucune proposition de loi ne pourrait jamais être déposée sur

notre Bureau ou celui de l'Assemblée... sauf en matière fiscale, où la compensation est possible.

Lorsque nous avons voté la loi organique relative aux lois de finances, dont je rappelle qu'elle est issue d'une proposition Migaud-Lambert, donc une construction parlementaire transcendant les clivages politiques puisque l'Assemblée nationale et le Sénat n'étaient pas alors de la même couleur, nous avons autorisé le transfert de crédits d'un programme sur un autre, et le Conseil constitutionnel a accepté, sur le rapport, il est vrai, de l'un de ses membres qui se trouvait avoir été ancien secrétaire général de l'Assemblée nationale, où il avait sans doute pu éprouver les difficultés à appliquer l'article 40...

Ne soyons donc pas trop injustes à l'égard des autorités chargées d'en assurer l'application, sinon, c'est le Conseil constitutionnel qui s'en chargera, et l'on a vu le résultat sur la loi organique du printemps dernier...

Je crains, enfin, qu'un jour le Conseil constitutionnel ne se réveille sur le caractère sérieux des gages et ne prohibe le gage bidon, ce qui ferait tomber un pan entier de nos initiatives financières en matière fiscale... Moralité, moins on remuera la mélasse sur cette affaire, mieux on se portera.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je veux dire au président Arthuis que je n'entendais pas soulever un problème personnel, et je lui donne volontiers acte qu'il examine les amendements en conscience. Mais en conscience, on peut aboutir à des résultats aléatoires, là est bien le problème.

Si l'on pouvait inscrire de telles propositions dans un texte, je sous-amenderais volontiers le mien en reprenant la formule de M. Charasse : qu'il soit fait l'application la plus souple et la plus intelligente de l'article 40.

Quant à M. Gélard, je lui répondrai que certes, l'article 40 s'applique de façon absolue, mais qu'il y faut un minimum d'explication : je ne demande pas autre chose. Visiblement, hélas, tout le monde est convaincu que j'ai raison, mais personne ne veut voter mon amendement.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Vous êtes bien pessimiste.

*L'amendement n°1 n'est pas adopté.*

*La séance est suspendue à 19 h 10.*

PRÉSIDENCE DE M. GUY FISCHER,  
VICE-PRÉSIDENT

*La séance reprend à 21 h 30.*

## Organisme extraparlamentaire (Nomination)

**M. le président.** – Je rappelle que la commission des affaires sociales a proposé une candidature pour un organisme extraparlamentaire. La présidence n'ayant reçu aucune opposition dans le délai d'une heure, je proclame Mme Gisèle Printz membre suppléant du Conseil national du bruit.

## Modification du Règlement du Sénat (Suite)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat.

### Discussion des articles (Suite)

**M. le président.** – Dans la discussion des articles, nous en sommes parvenus, au sein de l'article 14, à l'amendement n°33.

### Article 14 (Suite)

**M. le président.** – Amendement n°33, présenté par M. About.

Rédiger comme suit la première phrase du 3 du texte proposé par le I de cet article pour l'article 28 ter du Règlement :

Avant la discussion des amendements déposés sur le texte proposé par la commission, celle-ci donne un avis sur ceux qu'elle n'a pas précédemment examinés.

**M. Nicolas About.** – La commission des affaires sociales a consacré 39 heures à l'examen de près de 1 500 amendements pour élaborer son texte sur le projet de loi portant réforme de l'hôpital. Une fois cette étape franchie, plus de 1 300 amendements ont été déposés que la commission, conformément à ce que prévoit la proposition de résolution, a dû réexaminer dans leur ensemble alors qu'elle en avait déjà écarté une grande partie.

Certes, nous avons mis en place un dispositif technique pour signaler les amendements précédemment examinés lorsque nous les avons identifiés. Néanmoins, ceux-ci ont été une nouvelle fois distribués et débattus lorsqu'un commissaire le souhaitait. Résultat, nous avons consacré plus de 20 heures à examiner ces amendements. Cet exercice, je dois le dire, a été largement formel sauf lorsqu'il concernait des amendements nouveaux. A ce stade de la procédure, la commission devrait se

prononcer sur les seuls amendements qu'elle n'a pas préalablement examinés.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Si la préoccupation de M. About est parfaitement compréhensible, l'examen d'amendements déjà déposés devant la commission peut être extrêmement rapide. En outre, dans certains cas, discuter de nouveaux amendements peut se révéler utile. Je ne suis pas sûr, enfin, que cette disposition soit conforme à la Constitution. Retrait ?

**M. Nicolas About.** – Je maintiens l'amendement afin que soit conservée une trace de ma demande et que le Sénat se prononce.

*L'amendement n°33 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°51, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer la seconde phrase du 3 du texte proposé par le I de cet article pour l'article 28 ter du Règlement.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – L'objet est identique à celui que poursuit notre amendement n°50.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Il n'existe aucune raison d'interdire à la commission de soulever les irrecevabilités sur les amendements extérieurs quand l'irrecevabilité fondée sur l'article 40 peut être soulevée en séance par tout sénateur. Avis défavorable.

*L'amendement n°51 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°3, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Compléter le texte proposé par le I de cet article pour l'article 28 ter du Règlement par un alinéa ainsi rédigé :

« 4.- Un compte rendu intégral des débats de la commission portant sur l'examen des amendements du rapporteur et des sénateurs est publié au Bulletin des Commissions. »

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Par cet amendement, nous tirons les conséquences de l'accroissement du travail en commission. Le texte examiné dans l'hémicycle est aujourd'hui tellement retravaillé qu'il est impossible à un sénateur qui n'appartient pas à la commission saisie d'assister à la séance publique sans disposer d'un compte rendu intégral retraçant fidèlement les positions adoptées en commission sur les amendements présentés par le rapporteur et les commissaires.

**M. Nicolas About.** – Bien sûr !

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Les citoyens ne comprendraient pas que le travail en commission, devenu central dans le processus législatif, ne fasse pas l'objet d'une publicité intégrale des débats qui reste la condition de la transparence de nos assemblées !



**M. le président.** – Amendement n°25 rectifié, présenté par MM. Charasse et Collin, Mmes Escoffier et Laborde et MM. de Montesquiou, Plancade, Chevènement, Mézard et Vall.

Compléter le texte proposé par le I de cet article pour l'article 28 *ter* du Règlement par un alinéa ainsi rédigé :

« 4. - Les débats en commission sur les amendements donnent lieu à un compte rendu intégral publié sous la responsabilité de son président. »

**M. Michel Charasse.** – Même inspiration que l'amendement précédent. Le juge, pour savoir ce que les législateurs ont voulu, se réfère aux travaux préparatoires. Puisque la discussion législative a lieu désormais pour partie en commission, elle doit donner lieu à un compte rendu intégral, sous la responsabilité du président de commission, faute de quoi il n'y a plus de travaux préparatoires.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Tout d'abord, il serait impossible d'établir un compte rendu intégral des débats de commission en temps réel. Ensuite, depuis le 1<sup>er</sup> mars dernier, les rapports intègrent désormais un compte rendu complet des réunions des commissions dans le cadre de leur activité législative, compte rendu qui signale l'origine de chaque amendement.

Alors que nous expérimentons de nouvelles procédures parlementaires, la commission préfère se donner le temps d'apprécier les améliorations à apporter au dispositif. Retrait ? Nous ne pouvons pas aller plus vite que la machine ne peut le supporter. Laissons-la avancer, nous y parviendrons certainement. En somme, cet amendement pose de nouveau le problème de la transformation progressive du travail en commission, de sa publicité et de la présence d'un grand nombre de personnes durant ses débats. Toutes ces décisions ne peuvent être prises en un jour, faisons le point l'an prochain.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Soit, il faut être réaliste, mais gardons en mémoire la nécessité d'un compte rendu intégral pour les débats en commission.

*L'amendement n°3 est retiré.*

**M. Michel Charasse.** – Je compte sur le doyen Gélard, qui a sans doute fait référence aux travaux préparatoires tout au long de ses cours à l'université, pour ne pas oublier cet engagement. Il est vrai qu'un compte rendu intégral des débats de commission suppose une réorganisation du service des sténographes, sténographes qui se font rares...

*L'amendement n°25 rectifié est retiré.*

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Le débat en commission n'est pas l'équivalent du débat en séance publique (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat approuve*) et appelle un compte rendu explicite, sans être intégral. La commission ne fait que proposer un texte en séance publique. Outre les récents efforts de publicité soulignés par le

rapporteur, je veux signaler également à M. Charasse que l'argument des travaux préparatoires ne tient pas. Que des magistrats s'interrogent sur le sens de la position prise par une assemblée est exceptionnel. Les travaux préparatoires, toujours de grande qualité, comprennent le rapport avec l'analyse du texte de loi complétée par la position détaillée de la commission sur les amendements examinés et, surtout, le compte rendu intégral des débats en séance publique. Les magistrats ont donc tous les éléments pour interpréter la législation et il ne paraît pas indispensable d'envisager un compte rendu intégral des réunions de commission.

**M. le président.** – Amendement n°53, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Rédiger comme suit le IV de cet article :

IV. - L'article 50 du Règlement est abrogé.

**Mme Éliane Assassi.** – L'article 50 du Règlement prévoit que la Conférence des Présidents peut fixer un délai limite pour le dépôt des amendements extérieurs. Mais il ne s'agit que d'une possibilité, pas d'une obligation. Or, en pratique, la Conférence des Présidents prévoit sur quasiment tous les textes des délais limites qui ne concernent que les groupes parlementaires.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – C'est normal !

**Mme Éliane Assassi.** – Nous sommes opposés à une telle pratique. Jusqu'à une période récente, ce délai limite était le plus souvent fixé la veille de l'examen du texte en séance publique. Il apparaît dorénavant que les horaires pour les délais limites varient d'un texte à l'autre, et pour certains textes, ces délais peuvent même être fixés plusieurs jours avant la séance publique !

Il n'est pas normal d'imposer aux groupes des délais aussi contraignants alors même que ces délais ne s'appliquent ni au Gouvernement ni à la commission saisie au fond.

**M. le président.** – Amendement n°52, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer la première phrase du second alinéa du IV de cet article.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il s'agit d'un amendement de repli : pour respecter le parallélisme des formes et pour revaloriser le travail parlementaire, les délais prévus par la Conférence des Présidents doivent s'appliquer aussi bien aux commissions et au Gouvernement qu'aux simples parlementaires.

**M. le président.** – Amendement n°26 rectifié, présenté par MM. Charasse et Collin, Mmes Escoffier et Laborde et MM. de Montesquiou, Plancade, Vall, Chevènement et Mézard.

Compléter la première phrase du second alinéa du IV de cet article par les mots :

, ni aux amendements dont le Gouvernement ou la commission accepte la discussion

**M. Michel Charasse.** – Cette disposition s’inspire du Règlement de l’Assemblée nationale. Quoi que l’on dise et quoi que l’on pense, les délais sont nécessaires, mais ils ont le tort d’être souvent trop rigoureux. Quand le délai limite du dépôt des amendements est fixé le lundi à 15 heures alors que la majorité des sénateurs est encore en province, la situation est compliquée. Il faut donc prévoir que, même quand les délais sont dépassés, le Gouvernement et la commission peuvent accepter la discussion des amendements qu’ils jugent indispensables, comme lorsqu’il s’agit d’amendements de précision pour mieux faire comprendre la loi, ou de correction.

**M. le président.** – Amendement n°5 rectifié, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - Après la première phrase de l'article 50 du Règlement, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Le délai limite pour le dépôt des amendements ne peut être inférieur à cinq jours ouvrables après la publication du texte issu des travaux de la commission saisie au fond. »

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Il convient de prévoir un délai minimum entre la publication du texte issu de la commission, et la date limite de dépôt des amendements. Nos nouvelles méthodes de travail ont un impact direct sur la séance publique : les amendements qui ont été repoussés en commission peuvent être redéposés et de nouveaux amendements peuvent être déposés en séance publique.

Cependant, le délai limite pour le dépôt des amendements extérieurs n’a pas changé : il nous arrive de ne disposer que de deux jours entre la publication du texte de la commission et le délai limite, ce qui a des conséquences évidentes sur l’organisation de nos travaux et sur les droits du Parlement : lorsque vous ne disposez que de deux jours pour déposer 80 amendements sur un texte totalement différent de celui du Gouvernement, il est impossible d’exercer de manière satisfaisante son droit d’amendements. Et je ne parle même pas des amendements du Gouvernement qui arrivent à l’improviste et dont nous ne prenons connaissance qu’en cours de séance ! La révision de la Constitution devait améliorer les droits du Parlement et la période de rodage est terminée. (*M. Patrice Gélard, rapporteur, proteste*) Nous devons tirer les conséquences des difficultés rencontrées et c’est pourquoi nous devons prévoir un temps plus long pour nous préparer à l’examen du texte en séance

publique, afin de ne travailler ni dans la précipitation, ni dans l’urgence.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Les deux premiers amendements sont contraires à l’article 13 de la loi organique du 15 avril 2009. Avis défavorable.

La suggestion de M. Charasse mérite réflexion : elle pose en effet la question des conditions dans lesquelles les délais pourraient être ouverts de nouveau. A l’Assemblée nationale, l’article 11 du Règlement prévoit que les amendements déposés par le Gouvernement et par la commission ouvrent un nouveau droit pour chaque parlementaire de déposer soit des amendements sur les articles concernés, soit des amendements susceptibles d’être mis en discussion commune.

Comme la commission n’est pas tenue par des délais, elle pourrait régler la situation que vous avez évoquée en déposant elle-même des amendements pour apporter d’éventuelles précisions, monsieur Charasse, ce qui vous donne partiellement satisfaction.

La réflexion pourrait se poursuivre sur cette question et aboutir à l’occasion de la révision des dispositions du Règlement d’ici un an. Dans cette attente, je vous suggère le retrait.

La préoccupation de Mme Boumediene-Thiery est également tout à fait légitime : les sénateurs doivent effectivement disposer du temps nécessaire pour prendre connaissance du texte élaboré par la commission avant de déposer leurs amendements.

Pourtant, cette préoccupation est déjà prise en compte par le délai de deux semaines qui est prévu par l’article 14 de la proposition de résolution entre la première réunion de la commission et l’examen du texte en séance publique.

En outre, un délai uniforme de cinq jours entre la publication du texte de la commission et le délai limite de dépôt des amendements ne permettrait pas de prendre en compte la procédure accélérée : la Constitution ne prévoit aucun délai entre le dépôt d’un texte et un examen en séance publique.

Il est donc préférable de laisser à la Conférence des Présidents le soin de déterminer, comme aujourd’hui, les conditions du délai limite.

*L’amendement n°53 n’est pas adopté, non plus que l’amendement n°52.*

**M. Michel Charasse.** – J’ai bien entendu M. le rapporteur, mais je souhaite que la procédure qui existe à l’Assemblée nationale soit retenue au Sénat. Depuis 1958, elle n’a pas posé, à ma connaissance, de problème particulier : il n’y a jamais eu un flot d’amendements se retrouvant subitement soumis à l’accord du Gouvernement ou de la commission.

Je veux bien retirer mon amendement mais cette suggestion ne doit pas tomber aux oubliettes !

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Nous sommes bien d'accord.

*L'amendement n°26 rectifié est retiré.*

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Quand un texte sort de la commission complètement remanié et que le Gouvernement dépose de nombreux amendements, comme nous l'avons vu récemment, il est indispensable de disposer d'un délai supplémentaire pour y voir clair et pour rédiger des amendements qui tiennent la route. Le travail législatif ne doit pas se faire dans la précipitation et c'est pour quoi je le maintiens.

**M. Henri de Raincourt.** – Nous ne risquons pas la précipitation avec vous !

**M. Nicolas About.** – Où voyez-vous qu'un président de commission puisse rouvrir le délai de dépôt des amendements ? Je croyais que cette disposition, envisagée un moment, n'avait finalement pas été retenue.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Il n'y a pas de disposition en ce sens.

**M. Michel Charasse.** – Mais la commission saisie au fond peut déposer un amendement à tout moment !

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Effectivement !

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Constitutionnellement, le Gouvernement a le droit de déposer des amendements à tout moment. On ne peut donc revenir sur cette disposition. Mais la commission saisie au fond peut, elle aussi, déposer quand elle le souhaite un amendement de coordination.

En outre, dans des conditions normales d'examen, le rapport de la commission sort le mercredi et les sénateurs peuvent déposer des amendements jusqu'au jeudi de la semaine suivante. Mais il ne faut pas fixer arbitrairement une durée de cinq jours : certains textes ne méritent pas ce délai tandis que d'autres ont besoin de plus de temps ! Laissons à la Conférence des Présidents le soin de fixer le délai limite.

*L'amendement n°5 rectifié n'est pas adopté.*

*L'article 14 est adopté.*

*L'article 15 est adopté.*

## **Article 16**

*L'article 29 bis est ainsi rédigé :*

« Art. 29 bis. - 1. - Dans le cadre des semaines et des jours de séance, l'ordre du jour est fixé par le Sénat, sur la base des conclusions de la Conférence des présidents.

« 2. - Au début de chaque session ordinaire, la Conférence des présidents détermine les semaines de séance et répartit ces semaines entre le Gouvernement et le Sénat.

« 3. - La Conférence fixe les semaines de séance réservées par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

« 4. - Au début de chaque session ordinaire, puis au plus tard le 1<sup>er</sup> mars suivant, ou après la formation du Gouvernement, celui-ci informe la Conférence des présidents des sujets dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour du Sénat et de la période envisagée pour leur discussion.

« 5. - La Conférence des présidents programme les jours réservés à l'ordre du jour proposé par les groupes d'opposition et les groupes minoritaires et en détermine les modalités.

« 6. - La Conférence prend acte des demandes d'inscription par priorité présentées par le Gouvernement et propose au Sénat l'ordre du jour qui lui est réservé par priorité ou en complément des demandes du Gouvernement ou de l'ordre du jour réservé par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

« 7. - L'ordre du jour peut être modifié à la demande du Gouvernement, d'un groupe ou de la commission compétente.

« 8. - Les conclusions de la Conférence des présidents et les modifications de l'ordre du jour sont immédiatement portées à la connaissance des sénateurs. »

**M. le président.** – Amendement n°8, présenté par M. Portelli.

Après les mots :

répartit ces semaines entre

rédiger comme suit la fin du 2 du texte proposé par cet article pour l'article 29 bis du Règlement :

le Sénat et le Gouvernement avec l'accord de celui-ci

**M. Hugues Portelli.** – Il s'agit d'un amendement rédactionnel. L'article 29 bis prévoit dans son deuxième alinéa que la Conférence des Présidents détermine le nombre de séances et les répartit entre le Gouvernement et le Sénat. Or, l'article 48 de la Constitution dit que le Gouvernement fixe les deux semaines prioritaires. Il convient donc de prévoir l'accord du Gouvernement lors de la fixation de l'ordre du jour par la Conférence des Présidents.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – J'ai déjà dit que la commission acceptait cet amendement pour éviter une éventuelle censure du Conseil constitutionnel, puisque le Gouvernement est maître de l'ordre du jour pendant deux semaines consécutives.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il est représenté à la Conférence des Présidents !

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Nous avons été censurés par le Conseil constitutionnel à propos de la loi organique, alors que nous pensions être dans notre bon droit. Nous devons respecter sa jurisprudence.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – L'autocensure par peur du Conseil constitutionnel : extraordinaire ! Belle façon de revaloriser le Parlement, surtout que le Gouvernement participe à la Conférence des Présidents !

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – La Conférence des Présidents a changé : le représentant du Gouvernement n'est qu'un de ses membres, qui d'ailleurs ne vote pas. Face à lui, les présidents des groupes disposent chacun d'une voix par sénateur représenté. Autocensure ? Non, mais respect de la Constitution !

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Quand ça vous arrange...

**M. Michel Charasse.** – La Constitution impose que le Conseil constitutionnel valide les Règlements des assemblées parlementaires. Sauf erreur de ma part, nul n'a proposé en juillet de revenir sur cette obligation.

La France étant un État de droit, nous devons respecter la loi suprême de la République.

**M. Adrien Gouteyron.** – Très bien !

*L'amendement n°8 est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°54, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans le 6 du texte proposé par cet article pour l'article 29 *bis* du Règlement, supprimer les mots :

ou en complément des demandes du Gouvernement

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé sur le Règlement.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – En 1959 !

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Puis à chaque modification.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il s'est prononcé sur la présence de ministres (*plusieurs sénateurs font observer qu'il s'agissait de la loi organique*) et n' a rien dit sur la fixation de l'ordre du jour.

Cet amendement n'est peut-être pas irréprochable, mais nous voulons simplement que la répartition du temps ne soit pas modifiée en cours de route.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – La faculté offerte à la Conférence des Présidents de régler l'ordre du jour complémentaire, après l'ordre du jour prioritaire, facilite l'initiative sénatoriale. Avis défavorable.

*L'amendement n°54 n'est pas adopté.*

*L'article 16 est adopté.*

*L'article 17 est adopté.*

## Article additionnel

**M. le président.** – Amendement n°55, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'article 17, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le 4 de l'article 30 du Règlement, après les mots : « communiquée au Sénat que si elle », insérer les mots : « est effectuée par un groupe ou ».

**Mme Éliane Assassi.** – Il faut traduire dans le Règlement la reconnaissance constitutionnelle des groupes politiques. Introduite en 1986 pour sanctionner le groupe communiste d'alors, dont le combat parlementaire avait contrarié la majorité de l'époque, la disposition que nous proposons de modifier empêche aujourd'hui trois groupes de notre assemblée de demander la discussion immédiate d'une proposition de loi, alors que cette procédure intéressante permet au Sénat tout entier de se prononcer, après une brève discussion, sur l'opportunité de ce débat législatif.

Un petit groupe ne pourra rien imposer, le Sénat tranchera ; nous suggérons seulement qu'il puisse demander cette discussion immédiate.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Il nous est proposé par cet amendement que l'appui apporté par un groupe, au lieu de 30 membres présents dans l'hémicycle, suffise à susciter un débat sur la discussion immédiate d'une proposition de loi, malgré l'opposition de la commission compétente.

La commission des lois repousse cette suggestion, en faisant observer que les groupes minoritaires ou d'opposition disposent d'une journée par mois pour faire examiner les textes de leur choix.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cela n'a rien à voir !

*L'amendement n°55 n'est pas adopté.*

## Article 18

*Le 3 de l'article 32 du Règlement est ainsi rédigé :*

*« 3. - Le Sénat tient séance le mardi matin, sous réserve des réunions de groupe et sans préjudice de l'article 77, et après-midi, le mercredi après-midi et le jeudi matin et après-midi. Il peut décider de siéger le soir sur proposition de la Conférence des présidents, du Gouvernement ou de la commission saisie au fond. »*

**M. le président.** – Amendement n°27 rectifié, présenté par MM. Charasse et Collin, Mmes Escoffier et Laborde et MM. de Montesquiou, Plancade et Vall.

Dans la seconde phrase du second alinéa de cet article, après les mots :

le soir

insérer les mots :

et les autres jours de la semaine

**M. Michel Charasse.** – L'article 18 est inspiré par la naïveté. Lorsque nous avons examiné la révision constitutionnelle suggérée en 1995 par M. Séguin, alors président de l'Assemblée nationale, à M. Chirac, Président de la République nouvellement élu, on nous a dit que la session unique de neuf mois permettrait de mieux organiser le travail parlementaire, en évitant la plupart des séances de nuit et les sessions extraordinaires. L'échec est patent sur toute la ligne ! Chat échaudé... Qui plus est, en période budgétaire, nous ne pouvons pas ne siéger que trois jours par semaine : s'ajoutent les autres jours, sans compter les nuits. L'amendement nous éviterait le ridicule.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Nous venons de voter l'organisation hebdomadaire de nos travaux. Proposer de siéger le lundi, le vendredi, le samedi et le dimanche est une provocation.

**M. Michel Charasse.** – Nous ne le faisons jamais, peut-être ?

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Cet amendement extrêmement dangereux risque d'élargir à l'excès le cadre légal de la séance publique. Avis défavorable.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Ne poussons pas au crime !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Travailler plus pour gagner plus...

**M. Michel Charasse.** – Je tiens à ce que le Sénat vote.

*L'amendement n°27 rectifié n'est pas adopté.*

*L'article 18 est adopté.*

## Article 19

*L'article 38 du Règlement est ainsi rédigé :*

« Art. 38. - 1. - *Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale d'un texte, sauf application de l'article 29 ter, sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion, le président, un président de groupe ou le président de la commission saisie au fond peut proposer la clôture de ladite discussion.*

« 2. - *Le président consulte le Sénat à main levée. L'adoption de cette proposition entraîne une suspension immédiate de séance et la réunion de la Conférence des présidents.*

« 3. - *La Conférence des présidents se prononce à la majorité des trois cinquièmes sur l'organisation de la suite du débat.*

« 4. - *En cas de désaccord, la clôture prend effet immédiatement après que la parole a été donnée, sur demande, à un représentant de chaque groupe pour une durée de cinq minutes.*

« 5. - *En cas de nouvelle demande de clôture, le président consulte le Sénat à main levée. Si la clôture est acceptée, les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent dans la suite de la séance. »*

**M. le président.** – Amendement n°57, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Rédiger comme suit cet article :

L'article 38 du Règlement est abrogé.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cette suggestion, j'en ai conscience, va à l'encontre de l'esprit et de la lettre du nouveau Règlement. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous ne le voterons pas.

Pourquoi le Parlement devrait-il se censurer lui-même ? Nous l'avons toujours refusé. Irrecevabilités, amendements groupés et articles de suppression à part permettent déjà de raccourcir le débat. Le clore autoritairement n'est pas conforme à ma conception de la liberté parlementaire !

**M. le président.** – Amendement n°56, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans la seconde phrase du 2 du texte proposé par cet article pour l'article 38 du Règlement, après le mot :

adoption

insérer les mots :

aux trois cinquièmes

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cet amendement de repli propose qu'une majorité qualifiée soit requise.

**M. le président.** – Amendement n°28 rectifié, présenté par MM. Charasse, Mézard et Vall.

Au début du 4 du texte proposé par cet article pour l'article 38 du Règlement, remplacer les mots :

En cas de désaccord, la clôture

par les mots :

Si la Conférence des présidents approuve la demande de clôture, celle-ci

**M. Michel Charasse.** – Je ne comprends pas ce que signifie le 4 de l'article 38 du Règlement : « en cas de désaccord ». Quel désaccord ?

L'article 18 dispose que, lorsque la clôture a été demandée et que le Président a recueilli l'accord du Sénat, la séance est suspendue et la Conférence des Présidents se réunit pour délibérer sur l'organisation de la suite du débat. « En cas de désaccord, la clôture prend effet après que la parole a été donnée (...) à un représentant de chaque groupe ». De quel désaccord s'agit-il ? Pour plus de clarté, je propose de rédiger ainsi cet alinéa : « Si la Conférence des Présidents

approuve la demande de clôture, celle-ci prend effet », etc.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Les nouvelles dispositions relatives à la clôture renforcent considérablement les droits des groupes, puisqu'elles excluent le recours à cette procédure au cours d'une discussion générale organisée et prévoient, au cas où la clôture est adoptée par le Sénat, que la Conférence des Présidents se réunit immédiatement pour se concerter. En cas d'échec de cette réunion, la clôture prend effet immédiatement après que la parole a été donnée à un représentant de chaque groupe pour une durée de cinq minutes ; si une autre proposition de clôture est adoptée au cours de la même séance, les interventions sont limitées de la même façon jusqu'à la fin de la séance. Ce dispositif, qui peut s'appliquer de nouveau lors de la séance suivante, est plus respectueux du droit d'expression des parlementaires que l'instauration d'un temps programmé pour l'ensemble du débat. La commission est donc défavorable à l'amendement de suppression n°57, ainsi qu'à l'amendement n°56 qui, en requérant une majorité des trois cinquièmes, rend impossible l'adoption d'une demande de clôture.

Retrait de l'amendement n°28 : le texte de la commission est parfaitement clair puisqu'il dispose qu'en cas de désaccord au sein de la Conférence des Présidents, la clôture prend effet immédiatement. Cette instance délibère, non pas sur la clôture -qui a été auparavant adoptée par le Sénat- mais sur l'organisation de la suite des débats.

**M. Michel Charasse.** – C'est donc d'un désaccord au sein de la Conférence des Présidents qu'il s'agit ! Merci de ces explications. Je retire l'amendement.

**M. Adrien Gouteyron.** – Ces précisions étaient nécessaires.

*L'amendement n°28 est retiré.*

*L'amendement n°57 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°56.*

*L'article 19 est adopté, de même que l'article 20.*

### Articles additionnels

**M. le président.** – Amendement n°58, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'article 20, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A la fin de la deuxième phrase du 2 de l'article 44 du Règlement, les mots : « des articles » sont remplacés par le mot : « générale ».

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – J'avais l'impression trompeuse que tous trouvaient étrange que nous examinions les motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité ou la question préalable à un texte de loi après la discussion générale. Le bon sens voudrait que l'on procède en sens inverse,

conformément aux règles en vigueur à l'Assemblée nationale et à la pratique courante au Sénat jusqu'en 1991. La commission a rejeté mon amendement mais j'attends des explications. Quoi qu'il en soit, j'espère que les sénateurs de la majorité cesseront de pousser des soupirs d'exaspération chaque fois que nous soutenons une motion, sous prétexte que le ministre a déjà répondu aux orateurs intervenus dans la discussion générale.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Le groupe de travail consacré à la réforme du Règlement ne s'est pas penché sur cette question, et je me suis fixé pour règle de rejeter tous les amendements sans lien direct avec les travaux de ce groupe.

En outre, le système actuel permet à tous les groupes de se faire entendre avant de statuer sur une motion. Les arguments avancés au cours de la discussion générale contribuent également à éclairer l'assemblée sur l'opportunité de la motion. Avis défavorable.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Ce n'est pas une explication !

**Mme Jacqueline Gourault.** – L'organisation actuelle du débat nous permet d'échanger des arguments avant de voter : voilà l'explication.

*L'amendement n°58 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°59, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'article 20, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans la deuxième phrase du 3 de l'article 44 du Règlement, les mots : « débat avant la discussion des articles » sont remplacés par les mots : « débat avant la discussion générale ».

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il est défendu.

*L'amendement n°59, rejeté par la commission, n'est pas adopté.*

### Article 21

*1. - L'article 45 du Règlement est ainsi rédigé :*

*« Art. 45. - 1. - La commission des finances contrôle la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution. Les amendements déclarés irrecevables ne sont pas mis en distribution.*

*« 2. - Il est procédé selon les mêmes règles à l'encontre d'un amendement contraire à l'une des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances.*

*« 3. - La commission des affaires sociales examine la recevabilité des amendements déposés au regard de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.*

*« 4. - Tout sénateur ou le Gouvernement peut soulever en séance une exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 40 de la Constitution, sur une des dispositions de*

la loi organique relative aux lois de finances ou sur l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. L'irrecevabilité est admise de droit et sans débat si elle est affirmée par la commission des finances ou la commission des affaires sociales.

« 5. - Lorsque la commission n'est pas en état de faire connaître immédiatement ses conclusions sur l'irrecevabilité de l'amendement, l'article en discussion est réservé. Quand la commission estime qu'il y a doute, son représentant peut demander à entendre les explications du Gouvernement et de l'auteur de l'amendement qui dispose de la parole durant cinq minutes. Si le représentant de la commission estime que le doute subsiste, l'amendement et l'article correspondant sont réservés et renvoyés à la commission. Dans les cas prévus au présent alinéa, si la commission ne fait pas connaître ses conclusions sur la recevabilité avant la fin du débat, l'irrecevabilité sera admise tacitement.

« 6. - Dans le cas prévu au premier alinéa de l'article 28 ter, le président de la commission saisie au fond se prononce sur la recevabilité des amendements et sous-amendements au regard de l'article 40 de la Constitution et de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

« 7. - L'irrecevabilité tirée de l'article 41, premier alinéa, de la Constitution peut être opposée par le Gouvernement ou par le Président du Sénat à une proposition ou à un amendement avant le commencement de sa discussion en séance publique. Lorsqu'elle est opposée par le Gouvernement ou par le Président du Sénat en séance publique, la séance est, s'il y a lieu, suspendue jusqu'à ce que le Président du Sénat ou, selon le cas, le Gouvernement, ait statué, si l'irrecevabilité est opposée à une proposition ; si elle est opposée à un amendement, la discussion de celui-ci et, le cas échéant, celle de l'article sur lequel il porte, est réservée jusqu'à ce que le Président du Sénat ou, selon le cas, le Gouvernement ait statué.

« 8. - Dans tous les cas prévus à l'alinéa précédent, il n'y a pas lieu à débat. Le Président du Sénat peut consulter le président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale ou un membre du Bureau de cette commission désigné à cet effet. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le Président du Sénat ou, selon le cas, par le Gouvernement. S'il y a désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi à la demande de l'un ou de l'autre et la discussion est suspendue jusqu'à la notification de la décision du Conseil constitutionnel, laquelle est communiquée sans délai au Sénat par le Président. »

II. - Les alinéas 3 à 4 de l'article 48 du Règlement sont remplacés par huit alinéas ainsi rédigés :

« 3. - Les amendements sont recevables s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, en première lecture, s'ils présentent, s'agissant de dispositions additionnelles, un lien, même indirect, avec le texte en discussion.

« 4. - Sauf dispositions spécifiques les concernant, les sous-amendements sont soumis aux mêmes règles de recevabilité et de discussion que les amendements. En outre, ils ne sont recevables que s'ils n'ont pas pour effet de contredire le sens des amendements auxquels ils s'appliquent.

« 5. - À partir de la deuxième lecture, la discussion des articles ou des crédits budgétaires est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées n'ont pas encore adopté un texte ou un montant identique.

« 6. - En conséquence, il ne sera reçu, au cours de la deuxième lecture ou des lectures ultérieures, aucun amendement ni article additionnel qui remettrait en cause, soit directement, soit par des additions qui seraient incompatibles, des articles ou des crédits budgétaires votés par l'une et l'autre assemblée dans un texte ou avec un montant identique. De même est irrecevable toute modification ou adjonction sans relation directe avec une disposition restant en discussion.

« 7. - Il peut être fait exception aux règles édictées ci-dessus pour assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen ou procéder à la correction d'une erreur matérielle.

« 8. - La commission saisie au fond est compétente pour se prononcer sur la recevabilité des amendements et des sous-amendements dans les cas prévus au présent article.

« 9. - La commission saisie au fond, tout sénateur ou le Gouvernement, peut soulever à tout moment de la discussion en séance publique, à l'encontre d'un ou plusieurs amendements, une exception d'irrecevabilité fondée sur le présent article. L'irrecevabilité est admise de droit et sans débat lorsqu'elle est affirmée par la commission au fond.

« 10. - Dans les cas autres que ceux visés au présent article et à l'article 45, la question de la recevabilité des amendements ou sous-amendements est soumise, avant leur discussion, à la décision du Sénat. Seul l'auteur de la demande d'irrecevabilité, un orateur d'opinion contraire, la commission -chacun d'eux disposant de cinq minutes- et le Gouvernement peuvent intervenir. Aucune explication de vote n'est admise. »

III. - En conséquence, les alinéas 10, 11 et 11 bis de l'article 42 du Règlement sont supprimés.

**M. le président.** – Amendement n°61, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Éliane Assassi.** – Nous proposons de supprimer cet article. En recourant de plus en plus fréquemment à l'exception d'irrecevabilité, la majorité remet en cause le droit d'amendement.

**M. le président.** – Amendement n°60 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Avant le 1 du texte proposé par le I de cet article pour l'article 45 du Règlement, ajouter un alinéa ainsi rédigé :

Tout amendement peut être présenté par son auteur en séance publique.

**Mme Éliane Assassi.** – Le droit d'amendement est imprescriptible. Les auteurs d'amendements doivent pouvoir les présenter en séance publique ; il revient ensuite au Président ou au Gouvernement, le cas échéant, de les déclarer irrecevables.

**M. le président.** – Amendement n°4, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

I. Après la première phrase du 1 du texte proposé par le I de cet article pour l'article 45 du Règlement, insérer une phrase ainsi rédigée :

La décision d'irrecevabilité, écrite et motivée, est transmise à l'auteur de l'amendement dans les plus brefs délais.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Nous souhaitons introduire plus de transparence dans l'utilisation de l'article 40. L'application, à géométrie variable, de cette disposition a parfois conduit à des situations cocasses. Il eût été souhaitable de la supprimer lors de la dernière révision constitutionnelle, comme le souhaitait M. le président de la commission des finances. La moindre des choses serait que l'on explique à l'auteur d'un amendement pourquoi celui-ci a été déclaré irrecevable. On se contente généralement de dire qu'il aurait pour conséquence d'augmenter les charges de l'État... Il est extrêmement frustrant de se faire ainsi couper l'herbe sous le pied, alors même qu'un amendement identique, déposé par un sénateur de la majorité, aurait été accepté. L'article 40 sert souvent à filtrer les amendements de l'opposition avant qu'ils ne soient discutés au fond. (*Protestations à droite*)

Nous proposons donc que la déclaration d'irrecevabilité soit désormais écrite et motivée.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – C'est bien simple : un amendement est déclaré irrecevable lorsqu'il aggrave les charges de l'État ou diminue ses recettes !

**M. le président.** – Amendement n°29, présenté par M. Charasse.

I. - Au début du 3 du texte proposé par cet article pour l'article 45 du Règlement, ajouter les mots :

Sous réserve du 1,

II. - À la fin du 4 du même texte, supprimer les mots :

ou la commission des affaires sociales

III. - À la fin du 5 du même texte, remplacer les mots :

l'irrecevabilité sera admise tacitement

par les mots :

l'amendement est mis en discussion et aux voix

**M. Michel Charasse.** – Selon le Règlement actuel, lorsque deux autorités du Sénat ne s'accordent pas sur la recevabilité d'un amendement, celui-ci est déclaré irrecevable : c'est ce que j'appellerai « l'irrecevabilité tacite ». Mais, comme l'a rappelé M. Arthuis, cette règle fut introduite au temps où le Sénat n'appliquait presque jamais l'article 40, alors que celui-ci fut en vigueur à l'Assemblée nationale dès le premier jour de la V<sup>e</sup> République. Quand cette procédure était exceptionnelle, « l'irrecevabilité tacite » était acceptable. Mais à présent que le Conseil constitutionnel nous a imposé un contrôle de recevabilité aussi strict qu'à l'Assemblée nationale, il est indispensable que le désaccord des deux autorités profite à l'auteur de l'amendement et que ce dernier puisse être discuté et mis aux voix. Tout cela restera soumis à l'appréciation du juge constitutionnel.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – Je ne m'y froterais pas !

**M. le président.** – Amendement n°62, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer la seconde phrase du cinquième alinéa (6) du II de cet article.

**Mme Éliane Assassi.** – La proposition de résolution interdit l'examen en deuxième lecture d'amendements remettant en cause directement ou indirectement les articles ou crédits budgétaires déjà votés, ainsi que ceux qui ne sont pas liés de près à une disposition restant en discussion. Cette modification du Règlement se fonde sur la seule jurisprudence du Conseil constitutionnel, puisque la Constitution ne restreint pas le droit d'amendements en deuxième lecture. Mais le Conseil a renforcé, dans la décision du 19 janvier 2006, la règle dite de « l'entonnoir » selon laquelle les dispositions adoptées par les deux assemblées ne peuvent plus être remises en question.

Cette règle constitue une atteinte inacceptable au droit d'amendements et vous la transposez dans sa version la plus stricte. Il est vrai que lors de la révision constitutionnelle, la majorité sénatoriale avait déjà rejeté la proposition de l'Assemblée nationale de considérer, sous réserve des articles 40 et 41, recevable tout amendement présentant un lien, même indirect, avec le texte. Votre rédaction n'a pas d'autre base que la jurisprudence du Conseil constitutionnel et elle est contraire à la volonté du constituant qui n'a pas entendu restreindre le droit d'amendement.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – L'article 21 définit des règles d'irrecevabilité contraignantes mais qui seront facteur de qualité du débat parlementaire ; avis défavorable à l'amendement n°61. Même avis sur l'amendement n°60 rectifié car les décisions du Conseil constitutionnel ont un caractère absolu. Quant à l'amendement n°4, chacun pourra en pratique



obtenir des explications auprès de la commission concernée. Le I et le II de l'amendement n°29 ne sauraient être retenus parce qu'il appartient à la commission des affaires sociales d'effectuer en ce cas le contrôle de la recevabilité ; quant au III, le groupe de travail n'a pas souhaité supprimer l'irrecevabilité tacite, même si elle peut paraître surprenante. Enfin, la rédaction de l'article reprenant précisément une décision du Conseil constitutionnel qui s'impose à tous, y compris au Sénat, avis défavorable à l'amendement n°62.

*Les amendements n°s 61 et 60 rectifié ne sont pas adoptés.*

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Il me semblait que toute réponse négative devait être motivée, comme le prévoit la loi sur l'accès aux documents administratifs. Je ne comprends pas ce refus de motivation.

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – On en a débattu pendant une heure et demie avant le dîner.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'était intéressant...

**M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission.** – L'amendement est de nature à aggraver les charges publiques ou à diminuer les recettes publiques. Que dire de plus ?

*L'amendement n°4 n'est pas adopté.*

**M. Michel Charasse.** – Quelle que soit ma révérence pour notre rapporteur, ses explications ne m'ont absolument pas convaincu. Loin de moi la tentation d'opposer les commissions des finances et des affaires sociales. Il suffit de relire le texte de l'article pour voir que la question de la recevabilité est très compliquée et qu'il n'est plus possible d'en rester là, dès lors qu'on applique strictement l'article 40. Si au terme d'un long débat, la commission n'a toujours pas acquis une certitude, le doute doit bénéficier à l'auteur de l'amendement. On lui fait un procès : on l'accuse d'avoir formulé une proposition contraire à la Constitution. Il se défend, argumente, mais on ne lui répond pas jusqu'à ce que son amendement soit considéré irrecevable. Cela constitue une atteinte très grave au droit d'amendement. Si l'on n'est pas capable de juger de la recevabilité par une décision claire, alors l'amendement doit être mis aux voix.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – C'est la présomption d'innocence.

**M. Nicolas About.** – Pourquoi viser la commission des affaires sociales ?

**M. Michel Charasse.** – Elle n'est pas citée.

**M. Nicolas About.** – C'est l'irrecevabilité sociale.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Cette situation qui ne s'est jamais présentée, ne se produira peut être qu'une fois en vingt ans. Laissons faire les choses et ne nous engageons pas dans des voies inconnues.

**M. Michel Charasse.** – Le 1 et le 2 de l'article 45 traitent de la commission des finances, le 3 de la commission des affaires sociales, le 4 de tout sénateur et le 5 est en facteur commun : je ne cherche nullement à éliminer la commission des affaires sociales.

**M. Nicolas About.** – Si, dans le II.

**M. Michel Charasse.** – On peut s'en tenir au III.

*L'amendement n°29 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°62.*

*L'article 21 est adopté.*

### **Article 21 bis (nouveau)**

*Après l'article 47 bis du Règlement, il est inséré un article 47 bis-1-A ainsi rédigé :*

« Art. 47 bis-1-A. - 1. - Pour l'application de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale, il est procédé à un vote sur chacune des quatre parties du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

« Avant chacun de ces votes, la seconde délibération est de droit lorsqu'elle est demandée par le Gouvernement ou la commission des affaires sociales.

« 2. - Lorsque le Sénat n'adopte pas les dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, les troisième et quatrième parties du projet de loi sont considérées comme rejetées.

« 3. - Avant le vote sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale, les dispositions des alinéas 4 à 6 de l'article 43 ne peuvent être appliquées aux articles de ce projet comportant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année en cours et l'année à venir. Toutefois, sur demande du Gouvernement ou de la commission des affaires sociales, il peut être procédé à une coordination. »

**M. le président.** – Amendement n°34 rectifié, présenté par MM. About et Vasselle.

I. - Après les mots :

pour l'année à venir,

rédiger comme suit la fin du 2 du texte proposé par cet article pour l'article 47 bis - 1-A du Règlement :

la quatrième partie du projet de loi est considérée comme rejetée.

II. - Rédiger comme suit le 3 du même texte :

« 3. - Avant le vote sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il peut être procédé à une coordination dans les conditions prévues à l'article 43. »

**M. Nicolas About.** – Je remercie la commission des lois d'avoir accepté l'amendement que nous avons présenté M. Vasselle et moi. Cet amendement est dans le même esprit, qui simplifie la rédaction.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Avis favorable à cette utile précision.

*L'amendement n°34 rectifié est adopté, ainsi que l'article 21 bis, modifié.*

*Les articles 21 ter et 22 sont adoptés.*

### Article 23

(Texte non modifié par la commission)

*Le 2 de l'article 49 du Règlement est ainsi rédigé :*

*« 2. - Les amendements sont mis aux voix dans l'ordre ci-après : amendements de suppression et ensuite les autres amendements en commençant par ceux qui s'écartent le plus du texte proposé et dans l'ordre où ils s'y opposent, s'y intercalent ou s'y ajoutent. Toutefois, lorsque le Sénat a adopté une priorité ou une réserve dans les conditions fixées aux alinéas 6 et 8 de l'article 44, l'ordre de mise aux voix est modifié en conséquence. Lorsqu'ils viennent en concurrence, et sauf décision contraire de la Conférence des présidents ou décision du Sénat sur proposition de la commission saisie au fond, les amendements font l'objet d'une discussion commune, à l'exception des amendements de suppression de l'article. »*

**M. le président.** – Amendement n°15, présenté par M. Collin et les membres du groupe RDSE.

A la fin du second alinéa de cet article, supprimer les mots :

, à l'exception des amendements de suppression de l'article

**M. Yvon Collin.** – Nous voulons préserver le droit d'expression des parlementaires inhérent au droit d'amendement. Avec la priorité aux amendements de suppression, l'adoption d'un amendement du Gouvernement ou de la majorité empêcherait les sénateurs de l'opposition de présenter leurs amendements. Ce serait inacceptable pour le Sénat qui s'honore de ne pas appliquer le système du crédit-temps. Mon amendement sera donc voté à l'unanimité.

**M. le président.** – Amendement identique n°63, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – C'est la même chose.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – J'ai du mal à comprendre cet amendement. S'il est vrai que l'adoption d'un amendement de suppression ferait tomber tous les autres, la discussion commune de trop nombreux amendements affaiblit la clarté du débat. D'une part la Conférence des Présidents pourra toujours décider une discussion commune ; d'autre part les amendements de suppression émanent dans la quasi-totalité des cas de l'opposition : la majorité voyant son texte intégré dans le texte de la commission, qu'elle dépose des amendements de suppression est une hypothèse invraisemblable. Avis défavorable.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – On connaît l'habileté de la majorité.

*Les amendements identiques n°s 15 et 63 ne sont pas adoptés ; l'article 23 est adopté.*

### Article 24

(Texte non modifié par la commission)

*Dans la deuxième phrase du 6 de l'article 49 du Règlement, les mots : « cinq minutes » sont remplacés par les mots : « trois minutes ».*

**M. le président.** – Amendement n°64, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer cet article.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Réduire ainsi la durée de présentation des amendements, tout en reconnaissant que les orateurs n'utilisent en moyenne pas plus de trois minutes, me semble le comble de la mesquinerie.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Nous aurions pu réduire aussi à trois minutes les explications de vote et les prises de parole sur les articles.

**M. André Dulait.** – Absolument.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Nous ne l'avons pas fait et j'en félicite les co-rapporteurs du groupe de travail et l'auteur de la proposition. Ainsi, chacun pourra s'exprimer, personne ne sera réellement privé.

*L'amendement n°64 n'est pas adopté.*

*L'article 24 est adopté, de même que l'article 25.*

### Articles additionnels

**M. le président.** – Amendement n°65, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'article 25, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 51 du Règlement est ainsi rédigé :

« Art. 51. - 1. - Le Sénat est toujours en nombre pour délibérer et pour régler son ordre du jour ou l'organisation du débat. Les autres votes ne peuvent avoir lieu que si la majorité absolue des membres du Sénat est présente ou représentée dans la salle des séances.

« 2. - Le vote est néanmoins valable, quel que soit le nombre de sénateurs présents ou représentés, à moins qu'un président de groupe demande personnellement la vérification du quorum. Assisté de deux secrétaires du Sénat, le Président procède à la constatation du nombre des sénateurs présents ou représentés dans la salle des séances.

« 3. - Si le quorum n'est pas atteint, le vote est reporté d'une heure et peut avoir lieu quel que soit le nombre de

sénateurs présents ou représentés. La discussion peut, le cas échéant, se poursuivre. »

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Ces dispositions concernant le quorum figuraient dans le document de synthèse du groupe de travail, je regrette qu'elles aient disparu... Elles prévoient une vérification du nombre de sénateurs présents non dans le palais mais dans la salle des séances ; et c'est le président, non le bureau, qui procède à la constatation. Chaque président de groupe peut demander, personnellement, vérification du quorum -aujourd'hui, la demande émane de 30 sénateurs dont la présence est constatée par appel nominal. Les groupes minoritaires, ceux qui comptent moins de 30 membres, ne peuvent en pratique formuler une telle demande. J'y insiste, nous ne faisons que reprendre un point de vue partagé au sein du groupe de travail. (*M. le président de la commission le conteste*)

**M. le président.** – Amendement n°7, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Après l'article 25, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le 1 de l'article 51 du Règlement, les mots : « du Palais » sont remplacés par les mots : « de l'hémicycle ».

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Il faut être réaliste, tous les sénateurs ne peuvent être tout le temps présents. Mais il ne faut pas l'être trop, sauf à oublier la mission pour laquelle ils ont été élus !

J'ai renoncé à proposer des sanctions et des incitations, mais pas à évoquer l'absentéisme qui nuit à notre assemblée en en donnant une image déplorable. Les formations politiques se doivent de siéger en nombre minimum, même en dehors des questions d'actualité c'est-à-dire lorsque les caméras ne sont pas là. Mon amendement est conforme au projet de relevé des conclusions du groupe de travail.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Le groupe de travail a évoqué le quorum, mais il n'a pris aucune décision, *a fortiori* aucune décision allant dans le sens que vous préconisez. Nous ne voulons rien ajouter à la proposition qui ne soit pas dans la logique de la révision constitutionnelle ou de la loi organique et qui remette en cause le fonctionnement du Sénat. Bref, ces amendements sont des sortes de cavaliers ! La procédure actuelle peut sûrement être améliorée mais il vaut mieux éviter les demandes répétées destinées uniquement à perturber le bon déroulement de nos travaux. Madame Boumediene-Thiery, je vous renvoie au rapport d'information que j'ai cosigné avec M. Peyronnet sur les parlements étrangers : c'est chez nous que l'on travaille le plus, que l'on compte le plus grand nombre de séances publiques, la plus grande amplitude horaire. C'est aussi chez nous que les droits de l'opposition sont les mieux garantis. S'engager

dans une autre voie conduirait le Parlement à l'impuissance.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Vous ne pouvez pas parler de cavalier à propos d'une question évoquée par le groupe de travail ! Ce n'est pas tous les jours que nous modifions notre Règlement...

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Nous verrons l'an prochain.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cette réponse est inacceptable.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – J'ai lu le rapport, j'ai vu ce qui se passait dans les parlements étrangers et j'ai siégé comme députée européenne. Le Parlement français travaille beaucoup, mais on y déplore aussi un fort absentéisme.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Ailleurs aussi.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Au Parlement européen, en raison des sanctions, l'absentéisme est faible, les parlementaires se déplacent pour siéger et exercer leur mandat.

*L'amendement n°65 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°7.*

**M. Nicolas About.** – Pourrions-nous examiner par priorité l'amendement n°35 rectifié *bis*, au lieu du 36 rectifié ?

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Soit !

**M. le président.** – Amendement n°35 rectifié *bis*, présenté par MM. About et Vasselle.

Après l'article 25 *bis*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le 3 de l'article 60 *bis* du Règlement, après les mots : « de l'année », sont insérés les mots : « et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ».

**M. Nicolas About.** – En créant les lois de financement de la sécurité sociale, le constituant a entendu que le Parlement se prononce solennellement sur les comptes de la sécurité sociale, comme sur le budget de l'État. Pourquoi les modalités de vote sur l'ensemble sont-elles différentes ? Les lois de financement portent sur 400 milliards d'euros, les lois de finances sur 300 milliards ; et les dépenses de santé ou de retraite sont de même importance que celles de la justice ou de l'éducation. Le vote doit revêtir la même solennité.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Cette solution a été refusée comme extrêmement lourde, il faudrait organiser un scrutin public à la tribune. Mais le Président peut toujours le décider s'il le souhaite. Défavorable au n°35 rectifié *bis* mais favorable au n°36 rectifié.

*L'amendement n°35 rectifié bis n'est pas adopté.*

### Article 25 bis (nouveau)

Après le troisième alinéa de l'article 59 du Règlement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 2° bis des dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir (troisième partie) de la loi de financement de la sécurité sociale ; ».

**M. le président.** – Amendement n°36 rectifié, présenté par MM. About et Vasselle.

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

« 2° ter des lois de financement de la sécurité sociale ; ».

**M. Nicolas About.** – Cet amendement n'a d'autre intérêt que de donner à la commission le sentiment qu'elle peut accepter un amendement extérieur... (Sourires) Le scrutin public est le minimum que l'on puisse faire. Le Sénat n'a pas bien agi en traitant comme il l'a fait les lois de financement de la sécurité sociale. Je constate qu'est accessoire pour elles ce qui pour les lois de finances est indispensable.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – On pourrait reparler des lois de finances...

**M. Nicolas About.** – Je n'ai rien entendu de tel...

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – C'est parce que la commission des lois n'a pas souhaité prendre d'initiative.

*L'amendement n°36 rectifié est adopté.*

### Articles additionnels

**M. Nicolas About.** – J'ai peur de commettre un impair en sollicitant à nouveau la bienveillance de la commission des lois : je souhaiterais que l'amendement n°37 fût appelé en priorité avant les amendements n°38 et 39.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Je n'en vois pas vraiment l'intérêt...

**M. Nicolas About.** – L'amendement n°38 porte sur les délégations de vote, que le 37 supprime...

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Il ne vous aura pas échappé que le sujet a été longuement débattu dans le groupe de travail...

**M. Nicolas About.** – Et alors ?

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – ...qui a décidé de ne pas modifier le Règlement sur ce point. Je le rappelle pour que vous ne voyiez pas dans la position de la commission la marque d'une hostilité à votre égard.

**M. Nicolas About.** – Je n'avais pas compris que l'existence du groupe de travail interdisait au Parlement de débattre...

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Je n'ai jamais dit cela, mais seulement qu'un consensus s'était dégagé au sein du groupe de travail.

**M. Nicolas About.** – Reprenez les comptes rendus...

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission.** – Je les connais. Cela dit, la priorité ne me gêne pas.

**M. le président.** – Amendement n°37, présenté par M. About.

Après l'article 25 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 64 du Règlement est ainsi modifié :

1° Après les mots : « en séance publique », la fin de la seconde phrase du 1 est supprimée ;

2° Le 7 est abrogé.

**M. Nicolas About.** – Le système des délégations de vote en commission a atteint ses limites. Le Règlement impose la présence des sénateurs en commission sauf circonstances précises. Or à chacune de nos réunions nous voyons arriver des quantités de délégations, toutes bien sûr motivées par la force majeure -des déjeuners, sans doute... Cette situation contestable ne valorise pas le travail en commission. Le système est tellement bien rôdé que tous les présents ont une délégation et votent deux fois... Je veux éviter à tous les commissaires d'avoir à lever les deux bras.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Les délégations de vote en commission ont une réelle utilité ; elles permettent de prendre en compte les équilibres politiques et donnent ainsi plus de force à la position de la commission. Le *fair play* britannique, qui veut que l'opposition se retire lorsque la majorité n'est pas en nombre, n'a pas cours chez nous. Retrait, sinon rejet.

**M. Michel Charasse.** – Je comprends la démarche du président About, mais je crains que la suppression des délégations de vote ne soit contraire à la loi organique, qui a un caractère général. A mon grand regret, je ne pourrai voter son amendement.

**M. Nicolas About.** – Je reconnais qu'une telle lecture peut être faite de la loi organique. Je retire mon amendement n°37 ainsi que le 38.

*Les amendements n°37 et 38 sont retirés.*

**M. le président.** – Amendement n°39, présenté par M. About.

Après l'article 25 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le 6° de l'article 63 du Règlement est complété par les mots : « , qui ne peut déléguer cette compétence ».

**M. Nicolas About.** – Un grand nombre de délégations de vote sont motivées par la force majeure, sans que le Bureau ne se soit réuni pour en apprécier la réalité. C'est pourtant ce que prescrit le Règlement et la position constante de la commission des lois. Si on ne veut pas préciser les contours de la force majeure, qu'au moins le Bureau exerce la plénitude de ses fonctions, ce qui permettra l'émergence progressive d'une jurisprudence en la matière.

Si nous voulons faire vivre le débat démocratique, nous devons être plus rigoureux. Tout ce que je demande, c'est la confirmation de ce qui figure déjà dans notre Règlement.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Cette précision relève davantage des bonnes pratiques parlementaires. Retrait, sinon rejet. (*M. Nicolas About rit*)

**M. le président.** – Retirez-vous votre amendement ?

**M. Nicolas About.** – Ne plaisantons pas !

*L'amendement n°39 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°6 rectifié, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Après l'article 25 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au début du 1 de l'article 64 du Règlement, il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

La délégation de vote est toujours personnelle, rédigée au nom d'un seul sénateur nommément désigné.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Nous tenons beaucoup à cet amendement, même si nous, les Verts, nous sentons un peu seuls pour le défendre. Le groupe de travail a acté le fait que les règles du scrutin public relevaient davantage de la pratique que du Règlement. Et pour cause : le Conseil constitutionnel serait sinon amené à faire respecter le principe constitutionnel de la personnalité du vote. La pratique qui fait qu'un sénateur peut voter pour la totalité de son groupe est en effet contraire à la Constitution ; mais qui choque-t-elle ? La majorité en use régulièrement, pour étouffer toute dissidence et faire passer les textes en force. M. Séguin, lorsqu'il présidait l'Assemblée nationale, avait pris une décision courageuse pour faire respecter le vote personnel ; il est temps que nous fassions preuve du même courage. La démocratie le mérite bien.

Si nous sommes élus, c'est pour exercer notre mandat, participer aux débats, voter. Les citoyens que nous représentons sont-ils d'accord pour que les fauteuils votent ? Un parlementaire, une voix : c'est la règle de base de la démocratie. Il faut réconcilier nos concitoyens avec la politique et leur redonner confiance dans notre démocratie.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Je n'ai pas l'intention d'aller au-delà de la mission qui m'a été confiée et m'en tiens strictement aux termes de la proposition de résolution. J'ajoute que le principe d'une seule délégation de vote par sénateur est loin de faire l'unanimité...

*L'amendement n°6 rectifié n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°66 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'article 25 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans la première phrase du 1 de l'article 67 du Règlement, après les mots : « doit être », sont insérés les mots : « déposée par un groupe politique ou ».

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Fidèles à ce que nous avons déjà dit, nous proposons que les groupes politiques puissent déposer une motion référendaire.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Fidèles, nous aussi, à ce que nous avons dit, nous demandons qu'on en reste au texte actuel, sans aller au-delà.

*L'amendement n°66 rectifié n'est pas adopté.*

## Article 26

*I. - Après l'article 69 bis du Règlement, il est inséré un article 69 ter ainsi rédigé :*

« Art. 69 ter. - La décision conjointe des Présidents des deux assemblées de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire est portée à la connaissance des sénateurs et du Gouvernement. »

*II. - L'article 71 du Règlement est ainsi rédigé :*

« Art. 71. - L'examen d'un texte dont le Sénat est saisi est immédiatement suspendu lorsque le Gouvernement ou les Présidents des deux assemblées agissant conjointement font part de leur intention de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire à son sujet. »

**M. le président.** – Amendement n°67, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe Communiste, Républicain, Citoyen et des Sénateurs du Parti de Gauche.

Rédiger comme suit cet article :

L'article 71 du Règlement est abrogé.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cet article pourrait être utilisé pour réduire drastiquement le débat parlementaire. La majorité ne manque déjà pas de moyens pour le limiter...

**M. le président.** – Amendement n°68, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer le II de cet article.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Même chose concernant le pouvoir conféré aux présidents des deux assemblées de demander conjointement l'arrêt immédiat des débats pour réunir une commission mixte paritaire.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Il y a une erreur dans le n°67 : c'est la pratique normale et habituelle ; quand le Gouvernement décide la réunion d'une CMP, le débat est immédiatement suspendu. Avis défavorable.

Avis également défavorable au n°68 : la possibilité pour les présidents des deux assemblées de réunir une CMP est prévue par l'article 45 de la Constitution.

*L'amendement n°67 n'est pas adopté,  
non plus que l'amendement n°68.*

*L'article 26 est adopté, ainsi que l'article 27.*

## Article 28

(Texte non modifié par la commission)

*I. - Le chapitre XI bis est ainsi rédigé :*

« CHAPITRE XI bis

« Affaires européennes

« Art. 73 bis. - 1. - La commission des affaires européennes comprend 36 membres.

« 2. - Après chaque renouvellement partiel, le Sénat la nomme en séance publique de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes. À l'issue de la nomination des commissions permanentes, les bureaux des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, après s'être concertés, remettent au Président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie à cet effet. Les alinéas 3 à 11 de l'article 8 sont applicables. Les dispositions de l'article 13 sont applicables au bureau de la commission des affaires européennes.

« Art. 73 ter. - La commission des affaires européennes se réunit en principe le jeudi matin.

« Art. 73 quater. - 1. - La commission des affaires européennes assure, dès leur transmission par le Gouvernement, la publication et la diffusion à destination de l'ensemble des sénateurs, des groupes et des commissions, des projets ou propositions d'acte soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution. Elle instruit ces textes et assure l'information du Sénat sur les autres documents émanant des institutions de l'Union européenne. Elle peut conclure au dépôt d'une proposition de résolution.

« 2. - Le président de la commission compétente peut désigner un représentant pour participer à l'examen par la commission des affaires européennes d'un projet ou d'une proposition d'acte, ou d'un document émanant d'une institution de l'Union européenne.

« 3. - Les travaux de la commission des affaires européennes font l'objet d'une publication spécifique.

« Art. 73 quinquies. - 1. - Les résolutions européennes sont adoptées dans les conditions prévues au présent article.

« 2. - Dans les quinze jours suivant la publication d'un projet ou d'une proposition d'acte soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution, la commission compétente peut décider de se saisir de ce texte. Elle statue dans un délai d'un mois. Lorsqu'elle a adopté une proposition de résolution, elle en informe le Sénat et fixe un délai limite, qui ne peut excéder quinze jours, pour le dépôt des amendements qui peuvent être présentés par tout sénateur. Les amendements, lorsqu'ils sont signés par plusieurs sénateurs, sont présentés devant la commission par l'un des signataires qui en sont membres ou, s'il n'y en a pas, par le premier des signataires. À l'issue de ce délai, la commission se prononce sur la proposition de résolution éventuellement modifiée par les amendements qu'elle a adoptés. Le rapport de la commission, comportant le cas échéant la proposition de résolution qu'elle a adoptée, est publié et distribué.

« 3. - Tout sénateur peut déposer une proposition de résolution. La proposition de résolution est envoyée à la commission compétente lorsqu'elle s'est saisie dans les conditions prévues à l'alinéa 2. Dans les autres cas, la proposition de résolution est envoyée à l'examen préalable de la commission des affaires européennes qui statue dans le délai d'un mois en concluant soit au rejet, soit à l'adoption de la proposition, éventuellement amendée. La proposition de résolution est ensuite examinée par la commission saisie au fond qui se prononce sur la base du texte adopté par la commission des affaires européennes ou, à défaut, du texte de la proposition de résolution. Après l'expiration du délai limite qu'elle a fixé pour le dépôt des amendements, la commission saisie au fond examine la proposition de résolution ainsi que les amendements qui lui sont présentés par tout sénateur. Les amendements, lorsqu'ils sont signés par plusieurs sénateurs, sont présentés devant la commission par l'un des signataires qui en sont membres ou, s'il n'y en a pas, par le premier des signataires. Le rapport de la commission, comportant le cas échéant la proposition de résolution qu'elle a adoptée, est publié et distribué.

« 4. - Si, dans un délai d'un mois suivant la transmission du texte adopté par la commission des affaires européennes, la commission saisie au fond n'a pas déposé son rapport, le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission saisie au fond.

« 5. - La proposition de résolution adoptée dans les conditions fixées aux alinéas 2 et 3 devient la résolution du Sénat au terme d'un délai de trois jours francs suivant la date de la publication du rapport de la commission ou l'expiration du délai au terme duquel le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré

comme adopté par la commission saisie au fond, sauf si le Président du Sénat, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente, le président de la commission des affaires européennes ou le Gouvernement demande, dans ce délai, qu'elle soit examinée par le Sénat. Si, dans les sept jours francs qui suivent cette demande, la Conférence des présidents ne propose pas ou le Sénat ne décide pas son inscription à l'ordre du jour, la proposition de résolution de la commission devient la résolution du Sénat.

« 6. - Si l'inscription à l'ordre du jour est décidée, la commission des affaires européennes peut exercer les compétences attribuées aux commissions saisies pour avis.

« 7. - Les résolutions européennes sont transmises au Gouvernement et à l'Assemblée nationale.

« Art. 73 sexies. - 1. - Les questions orales avec débat portant sur des sujets européens sont déposées dans les conditions prévues à l'article 79 ; elles doivent être adressées au ministre compétent. La date de leur discussion est fixée dans les conditions prévues à l'article 80, alinéas 1, 3 et 4.

« 2. - Dans le débat, l'auteur de la question dispose de vingt minutes. Les dispositions de l'article 82 s'appliquent, un sénateur représentant la commission des affaires européennes et un sénateur représentant la commission compétente pouvant intervenir chacun pour quinze minutes.

« Art. 73 septies. - 1. - Toute motion tendant à autoriser l'adoption, selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89 de la Constitution, d'un projet de loi relatif à l'adhésion d'un État aux Communautés européennes et à l'Union européenne doit être déposée dans les quinze jours suivant la délibération du projet de loi en Conseil des ministres. Elle ne peut être assortie d'aucune condition, ni comporter d'amendement au texte du projet de loi ou du traité.

« 2. - La motion est envoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. La commission des affaires européennes peut se saisir pour avis. La motion est discutée dans un délai de trois mois suivant son dépôt.

« 3. - La motion adoptée dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 88-5 de la Constitution est transmise sans délai au Président de l'Assemblée nationale.

« 4. - Lorsque le Sénat est saisi par l'Assemblée nationale d'une motion ayant l'objet visé à l'alinéa 1, cette motion est discutée dans un délai de trois mois suivant sa transmission. Si elle est adoptée dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 88-5 de la Constitution, le Président du Sénat en transmet le texte au Président de la République. Le Président de l'Assemblée nationale est avisé de cette transmission.

« 5. - Les délais prévus au présent article sont suspendus en dehors des sessions ordinaires. »

II. - En conséquence, les articles 83 bis et 83 ter, ainsi que la division D et son intitulé sont abrogés.

**M. le président.** – Amendement n°69, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après la première phrase du 1 du texte proposé par le I de cet article pour l'article 73 *quater* du Règlement, insérer une phrase ainsi rédigée :

Elle informe le Sénat du calendrier d'adoption prévu par ce texte par les institutions européennes concernées.

**Mme Éliane Assassi.** – Il est difficile de programmer l'élaboration de propositions de résolutions sans connaître le calendrier parlementaire européen.

**M. le président.** – Amendement n°70, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après le 1 du texte proposé par le I de cet article pour l'article 73 *quater* du Règlement, insérer un alinéa ainsi rédigé :

«... - La Commission européenne entend le ministre français compétent avant l'adoption d'un acte communautaire sur lequel porte une résolution du Sénat par le Conseil des ministres européens.

**Mme Éliane Assassi.** – Si on ne veut pas que l'article 88-4 de la Constitution soit illusoire, la commission doit auditionner le ministre compétent.

**M. le président.** – Amendement n°72, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Supprimer le 4 du texte proposé par le I de cet article pour l'article 73 *quinquies* du Règlement.

**Mme Éliane Assassi.** – La commission saisie au fond ne doit pas être écartée du processus d'élaboration des résolutions européennes. Aucune surcharge de travail ne saurait le justifier.

**M. le président.** – Amendement n°71, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

I. - Dans la première phrase du 5 du texte proposé par le I de cet article pour l'article 73 *quinquies* du Règlement, remplacer le mot :

trois

par le mot :

dix

II. - Dans la seconde phrase de ce même alinéa, remplacer le mot :

sept

par le mot :

quinze

**Mme Éliane Assassi.** – Il s'agit, d'une part, de permettre aux groupes de statuer sur l'opportunité d'une demande d'examen en séance publique d'une résolution européenne, le délai de trois jours proposé ne le permettant pas et, d'autre part, de laisser à la Conférence des Présidents, le temps de prendre la décision d'organiser le débat.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – L'article 28 résulte d'une discussion approfondie entre les présidents des commissions et celui de la commission des affaires européennes.

Avis défavorable au n°69 : la commission des affaires européennes a une mission d'information du Sénat ; cette disposition résulte d'une concertation avec les autres commissions. Celle des affaires européennes diffusera les informations dont elle dispose, y compris en ce qui concerne le calendrier, mais le calendrier législatif européen n'est pas plus garanti que le calendrier législatif national.

Avis défavorable au n°70 : il appartient à la commission de décider d'entendre ou non les ministres compétents. Elle ne pourrait pas les auditionner systématiquement compte tenu du grand nombre de textes européens -un millier- examinés chaque année.

Avis défavorable au n°72 : le 4 du I de l'article 28 n'a pas pour objet d'écartier la commission compétente, mais d'assurer un circuit de décision rapide et efficace. Un délai d'un mois est suffisant pour que la commission saisie au fond se prononce si elle l'estime nécessaire.

Avis défavorable au n°71 qui allonge trop les délais d'adoption des propositions de résolution. Il faut au contraire les raccourcir pour assurer la prise en compte de ces propositions par le Gouvernement ou par les institutions européennes.

Quoi qu'il en soit, il faudra tester ce fonctionnement de la commission des affaires européennes dans un an ; cela fait partie du rendez-vous que nous a fixé le président Larcher pour faire le bilan de l'application de ce Règlement.

*L'amendement n°69 n'est pas adopté, non plus que les amendements n°s 70, 72 et 71.*

*L'article 28 est adopté, ainsi que l'article 29.*

### **Article 30**

(Texte non modifié par la commission)

*Après l'article 75 bis du Règlement, il est inséré un article 75 ter ainsi rédigé :*

« Art. 75 ter. - 1. - *L'ordre du jour du Sénat comporte deux fois par mois des questions cribles.*

« 2. - *La Conférence des présidents fixe les caractéristiques de ces questions, la procédure en séance et arrête la répartition de leur nombre entre les groupes en tenant compte de leur importance numérique de sorte*

*que chaque groupe dispose au minimum d'une question à chaque séance. »*

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission** – L'article 75 ter prévoit des questions cribles deux fois par mois mais sa formulation manque de précision. Je propose qu'on ajoute « thématiques » après le mot « cribles ».

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Que peuvent être des questions cribles non thématiques ?

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – Des questions au Gouvernement qui portent sur n'importe quel sujet ! Là, elles doivent porter sur un thème unique.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Et qui va décider du thème ?

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission.** – La Conférence des Présidents !

**Mme Catherine Troendle.** – On l'a déjà fait deux fois !

**M. le président.** – Amendement n°16, présenté par M. Collin et les membres du groupe du RDSE.

Dans le 2 du texte proposé par cet article pour l'article 75 ter du Règlement, remplacer les mots :

d'une question

par les mots :

de deux questions

**M. Yvon Collin.** – La procédure des questions cribles doit encore faire ses preuves. Introduite à l'Assemblée nationale sous la présidence de Laurent Fabius, elle est tombée en désuétude. Il nous appartient donc de la faire vivre et c'est pourquoi nous proposons que chaque groupe puisse poser deux questions au Gouvernement ; cela renforcera le pluralisme, objectif affiché de cette proposition de résolution.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – C'est matériellement impossible : en une heure certains groupes ne pourront poser leurs deux questions. Retrait ou rejet.

**M. Michel Charasse.** – Et où est-ce marqué que cela dure une heure ?

*L'amendement n°16 est retiré.*

*L'article 30 est adopté, de même que l'article 31.*

### **Article 32**

*I. - Dans l'intitulé du chapitre XVIII du Règlement, les mots : « et comptabilité » sont supprimés.*

*II. - Après l'article 102 du Règlement, il est inséré un chapitre ainsi rédigé :*

« *CHAPITRE XVIII bis*

« *Budget et comptes du Sénat*



« Art. 103. - 1. - *Le Sénat jouit de l'autonomie financière en application du principe de la séparation des pouvoirs mis en oeuvre par l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.*

« 2. - *Les dépenses du Sénat sont réglées par exercice budgétaire.*

« 3. - *Le Bureau détermine, par un règlement budgétaire et comptable, les procédures budgétaires et comptables applicables au Sénat. Ce règlement précise notamment les modalités d'examen des comptes du Sénat par l'entité tierce désignée pour donner à la Cour des comptes une assurance raisonnable de leur régularité, de leur sincérité et de leur fidélité dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État, telle que définie au 5° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.*

« Art. 103 bis. - 1. - *Une commission spéciale est chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne. Elle examine les comptes du Sénat dans les conditions prévues par le règlement budgétaire et comptable et procède aux investigations qu'elle estime nécessaires. Elle transmet ses observations au Président et aux Questeurs. L'activité de la commission fait l'objet une fois par an d'une communication au Bureau par son président et son rapporteur. La commission spéciale rend publics les comptes du Sénat.*

« 2. - *Le Sénat nomme la commission spéciale, composée de dix membres, à l'ouverture de chaque session ordinaire, conformément à la règle de la proportionnalité entre les groupes politiques. Le nombre de ses membres est éventuellement augmenté pour que tous les groupes politiques y soient représentés. Avant la séance du Sénat au cours de laquelle sera nommée la commission spéciale, les bureaux des groupes politiques, après s'être concertés, remettent au Président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie. Cette liste est adoptée selon la procédure définie à l'article 8.*

« 3. - *Les membres du Bureau du Sénat ne peuvent faire partie de la commission spéciale. »*

**M. le président.** – Amendement n°30 rectifié, présenté par MM. Charasse, Mézard et Vall.

I. - Supprimer la seconde phrase du 3 du texte proposé par le II de cet article pour l'article 103 du Règlement.

II. - Remplacer le 1 du texte proposé par le même II pour l'article 103 bis du Règlement par trois alinéas ainsi rédigés :

... - Une commission spéciale du Sénat est chargée de la vérification et du contrôle des comptes du Sénat et de l'évaluation interne. Elle examine les comptes du Sénat dans les conditions prévues par le règlement budgétaire et comptable et procède aux investigations qu'elle estime nécessaires.

... - La commission spéciale peut faire appel à un auditeur extérieur indépendant pour l'assister dans sa mission.

... - La commission spéciale constate la régularité, la sincérité et la fidélité des opérations comptables et des comptes du Sénat. Elle transmet son rapport à la Cour des comptes chargée de la certification des comptes de l'État par le 5° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

... - La commission spéciale transmet ses observations au Président et aux questeurs du Sénat. Son Président fait une fois par an une communication au Bureau du Sénat sur les activités de la commission. Elle donne quitus de leur gestion aux questeurs et au trésorier du Sénat, ainsi que, s'il y a lieu, au Président du Sénat. Elle rend publics les comptes du Sénat.

**M. Michel Charasse.** – La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 n'a pas remis en cause -elle ne le pouvait pas- le principe fondamental de la séparation des pouvoirs d'où découle l'autonomie administrative et financière des assemblées, telle qu'elle est mise en oeuvre, notamment, par l'ordonnance modifiée du 17 novembre 1958. Or le texte proposé tient insuffisamment compte des exigences de la séparation des pouvoirs, dont nul, pas même une juridiction, ne saurait s'affranchir. Par cet amendement, nous proposons donc une nouvelle rédaction des articles 103 et 103 bis afin d'établir clairement que la Cour des comptes n'est aucunement compétente pour se prononcer sur les comptes du Sénat et que seule la commission spéciale des comptes peut en constater la régularité, la sincérité et la fidélité. Ensuite, la pratique consistant à faire appel à un auditeur extérieur pour assister la commission spéciale doit rester une faculté, et non une obligation fixée dans notre Règlement. En outre, il doit être bien clair que la transmission du rapport de la commission spéciale à la Cour des comptes a pour seul objet d'ajouter aux comptes de l'État les comptes particuliers du Sénat en vue de la certification de l'ensemble et que le quitus aux questeurs et au trésorier du Sénat, et le cas échéant à son Président, ne peut être donné que par la commission spéciale et personne d'autre.

En un mot, nous réaffirmons l'existence de la séparation des pouvoirs, quelles que soient les criaileries des uns et des autres à l'extérieur et celles de la presse en particulier, car c'est à partir des atteintes à ce principe que les libertés publiques peuvent être remises en cause, et notamment la liberté de la presse ! (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat ironise*)

**M. Yvon Collin.** – Très bien !

**M. le président.** – Amendement n°73, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

À la fin de la troisième phrase du 1 du texte proposé par le II de cet article pour l'article 103 bis du Règlement, après le mot :

Président

remplacer le mot :

et

par les mots :

, aux questeurs et aux présidents de groupe

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – A l'heure où il est beaucoup question de transparence financière, il est indispensable que tous les présidents de groupe soient destinataires des observations de la commission spéciale. Comment expliquer que certains groupes ne disposent pas actuellement de telles informations ?

Ensuite, contrairement à M. Charasse, notre groupe est favorable à ce que la Cour des comptes -et non, comme le suggère cet article, une entité tierce- ait une compétence directe sur l'examen des comptes du Sénat.

**M. Michel Charasse.** – Démagogie !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cette différence avec l'Assemblée nationale ne paraît pas défendable.

**M. Michel Charasse.** – Soumettez-vous à l'autorité des magistrats et vous verrez !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – La séparation des pouvoirs, on a vu ce que cela donnait en commission !

Est-il préférable que l'on confie la tâche de certifier les comptes à un organisme privé ou la Cour des comptes ? La question est posée...

**M. Michel Charasse.** – Ça, c'est la République !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Enfin, une grande partie des modifications apportées à notre Règlement ne découlent nullement de la loi organique, comme l'attestent les dispositions financières de cet article 32. Aussi, inutile d'invoquer l'argument selon lequel nos amendements doivent être rejetés au motif qu'ils sont des cavaliers ! Le Président du Sénat, au reste, a pris l'initiative de réunir un groupe de travail pour aborder, a-t-il expliqué, sans tabous et en toute confiance la réforme de notre Règlement bien avant le vote de la loi organique. Pour toutes ces raisons, nous voterons contre ce texte.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Concernant l'amendement n°30 rectifié, l'article, rédigé conformément à la décision du Bureau du Sénat d'étendre les pouvoirs de la commission spéciale, renvoie à un règlement budgétaire et comptable la définition des procédures applicables au Sénat. En outre, ce règlement budgétaire prescrira les modalités d'examen des comptes du Sénat en vue de la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes. Ces éléments ont été approuvés par les questeurs et la commission spéciale. L'autonomie financière du Sénat n'est donc pas remise en cause. Avis défavorable.

Même avis à l'amendement n°73 car la commission spéciale rend un rapport public, ses observations sont transmises au Président et aux questeurs, en toute logique, puisqu'ils sont les autorités responsables de la gestion du Sénat et, enfin, son travail fait l'objet d'une communication annuelle devant le Bureau. Les groupes sont donc pleinement informés.

**M. Michel Charasse.** – L'autonomie financière des assemblées et la séparation des pouvoirs sont des principes fondamentaux de la République depuis son origine. Céder sur ce terrain, cela signifie que, demain, la seule institution totalement indépendante sera l'institution judiciaire et je ne l'accepte pas car l'institution judiciaire, contrairement au Parlement, n'est pas l'émanation du suffrage universel et comptable de sa gestion devant les électeurs. Notre gestion est maintenant transparente et publique, ce dont je me réjouis car ce travail est l'aboutissement des efforts des présidents et des questeurs successifs. Aujourd'hui, tout est clair ; finies les choses camouflées, masquées et mystérieuses. Je suis prêt à rendre compte de notre gestion à quiconque me le demandera. Devant qui est responsable la Cour des comptes ? Personne. D'ailleurs, je ne m'explique pas qu'aucun rapporteur spécial de la commission des finances ne contrôle les comptes de la Cour des comptes, comme ceux de n'importe quelle institution. Cette révérence est une résurgence de la monarchie et de la royauté ! Ce n'est pas la République ! Faire plaisir à une presse mal informée qui ne se donne même pas la peine de comprendre les documents que le Sénat met en ligne alors que tant d'organismes et de journaux sont moins transparents que le Sénat, non merci ! Donc, je n'accepte pas que la Cour des comptes s'arroge le droit de donner quitus au Sénat de sa gestion. Monsieur le doyen Gélard, l'article 32 ne mentionne pas explicitement ce point. Peut-être cela sera-t-il écrit dans le règlement financier, mais cela est moins solennel que dans le Règlement.

Je maintiens mon amendement car, un jour, vous vous mordrez les doigts d'avoir laissé entrer au Sénat des personnes qui n'ont rien à y faire ! De plus, nous n'en tirerons aucun bénéfice dans la presse, car ce qui est pris est pris et l'on nous cherchera d'autres querelles !

*L'amendement n°30 rectifié n'est pas adopté,  
non plus que l'amendement n°73.*

*L'article 32 est adopté.*

### **Article additionnel**

**M. le président.** – Amendement n°31 rectifié, présenté par MM. Charasse et Collin, Mmes Escoffier et Laborde et MM. de Montesquiou, Plancade, Vall, Chevènement et Mézard.

Après l'article 32, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 102 du Règlement, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. ... - Conformément aux principes de séparation des pouvoirs et d'autonomie financière des assemblées parlementaires, les archives du Sénat sont placées sous la protection et l'autorité du Bureau, qui définit les règles relatives à leur constitution, à leur classement, à leur entretien et à leur communication au public. »

**M. Michel Charasse.** – Au risque de me faire gronder par le rapporteur, après l'adoption de la loi sur les archives en 2008, j'ai pensé utile de préciser que le Sénat doit conserver l'entière maîtrise de ses archives. Celles-ci ne dépendent en aucune manière du ministère de la culture. Certes, elles sont soumises aux mêmes règles que les archives nationales, départementales et communales, mais elles doivent faire l'objet de dispositions particulières. Elles sont soumises aux mêmes règles de communication que les archives publiques. Or certains sénateurs ont déposé leurs archives personnelles au Sénat -en ce qui me concerne, des archives ministérielles et des archives de l'Élysée dont certaines sont classées secret défense- et ma confiance dans les archives nationales n'est pas illimitée car je me souviens avoir vu sur le bureau de la commission d'instruction de la Cour de justice, lors du procès de M. Gillibert, le dossier complet que le Président Mitterrand s'était fait constituer et qui était aux Archives. Les archives présidentielles sont pourtant inviolables et consultables uniquement avec l'accord des ayants droit, mais renseignement pris, une simple commission rogatoire avait suffi...

Cela dit, rien n'empêche le Sénat, pour réduire le volume des dépôts, d'effectuer des versements aux archives nationales. De grâce, restons maîtres de nos archives !

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Aux termes de l'article 7 bis de la loi du 15 juillet 2008 relative aux archives, « chaque assemblée parlementaire est propriétaire de ses archives et responsable de leur conservation et de leur mise en valeur ».

Elle détermine les conditions dans lesquelles ses archives sont collectées, conservées, classées et communiquées ».

Par conséquent, la loi confie déjà la gestion des archives parlementaires aux assemblées. Il n'apparaît donc pas nécessaire de décliner cette disposition dans notre Règlement.

En revanche, la réforme de l'instruction générale du Bureau doit prévoir l'actualisation du régime de conservation et de communication des archives du Sénat, qui n'a pas été revu depuis 1971. Or, plusieurs dispositions de ce régime sont obsolètes. En révisant l'IGB, nous donnerons satisfaction à cet amendement dont je souhaite le retrait.

**M. Michel Charasse.** – Je connais bien cette disposition qui a été insérée, à la demande des assemblées, dans la loi sur les archives. Comme les archivistes considèrent qu'ils doivent mettre la main

sur toutes les archives, y compris sur celles du Parlement, le débat rebondira. J'avais déposé cet amendement afin que le Conseil constitutionnel lui donne sa sanction, car ensuite, la loi ne pouvait plus être modifiée.

Je suis heureux que cette question soit traitée lors de la révision de le l'IGB, qui ne sera d'ailleurs pas une mince affaire. Mais il faut dire clairement que les archives du Sénat sont inviolables et qu'elles ne peuvent être communiquées qu'avec l'accord du Bureau.

En ce qui me concerne, j'ai fait un dépôt d'archives extrêmement important et, comme je ne suis pas éternel, j'ai prévu que durant la période de non-communication de mes archives, le Président et les questeurs aient le pouvoir de communication.

*L'amendement n°31 rectifié est retiré.*

### Vote sur l'ensemble

**M. Philippe Adnot.** – Comme mes collègues non inscrits, je me trouve dans une situation un peu particulière : je n'ai pas voté la révision de la Constitution et donc, par souci de cohérence, je suis tenté de ne pas voter la modification du Règlement. Mais j'ai pu constater l'immense travail effectué par les deux rapporteurs, sous l'autorité du président du Sénat et je sais que toutes les opinions ont été prises en compte. Cet excellent travail me pousserait plutôt à voter cette proposition de résolution. Mais, comme je pense que ce Règlement va devoir être modifié rapidement pour les raisons qui m'ont amené à ne pas voter la révision constitutionnelle, je vais m'abstenir. J'ai en effet la conviction que l'on va perdre beaucoup plus de temps qu'avant, que les parlementaires auront beaucoup moins de pouvoirs réels. Nous serons donc un certain nombre à nous abstenir sur ce texte.

**M. Yvon Collin.** – La révision constitutionnelle de juillet, quelles que furent les positions des uns et des autres, est désormais le droit de notre République. Elle a introduit un certain nombre de réformes destinées à revaloriser le statut, le rôle et les prérogatives du Parlement.

Le chemin parcouru a été long et chaotique : outre l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, la loi organique portant application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution a profondément modifié la procédure législative.

Notre Règlement doit aujourd'hui en tirer les conséquences et aller jusqu'au bout de la logique de la révision : il s'agit d'une évolution irréversible qui bouleverse nos habitudes de travail, pour le meilleur espérons-le.

Tout au long de cette discussion, le RDSE a voulu donner à notre Haute assemblée les moyens d'exercer

ses prérogatives dans le respect du pluralisme tout en améliorant la qualité de notre production législative.

Nos amendements cherchaient à renforcer encore le pluralisme de notre institution, dans le prolongement de l'article 51-1 nouveau de la Constitution qui donne aux groupes ne se reconnaissant pas de la majorité sénatoriale des droits spécifiques destinés à garantir la libre expression du pluralisme et la participation aux décisions les plus importantes.

Le Sénat a déjà changé. Ce mouvement ne s'arrêtera pas, n'en déplaît à certains. Les groupes de l'opposition et les groupes minoritaires ne peuvent plus être ignorés par la majorité, qu'il s'agisse des conditions du débat parlementaire ou des processus de prise de décision. Mieux, l'évolution du Sénat conduira nécessairement à rendre les groupes minoritaires indispensables : c'est un fait inéluctable et même un progrès !

C'est pourquoi je regrette le sort réservé à nos amendements alors qu'ils ne faisaient que prendre acte du mouvement de fond qui affecte notre Haute assemblée. Comme je l'ai dit lors de la discussion générale, notre Règlement n'est pas un règlement intérieur : nul rapport de subordination ne détermine la vie de cette assemblée, car le Sénat est d'abord et avant tout le réceptacle du pluralisme inhérent à notre pays.

Une démocratie parlementaire mature doit être capable d'aller au-delà des simples soubresauts de la vie politique, car la vérité d'un jour n'est certainement pas celle du lendemain.

Vous n'avez pas voulu tenir compte de nos demandes légitimes qui auraient favorisé l'avènement d'un Sénat plus démocratique. Vous n'avez pas voulu accorder des prérogatives réelles et conséquentes aux groupes minoritaires comme l'y autorisait pourtant l'article 51-1 de la Constitution. Nous en prenons acte. Nous nous contenterons donc des quelques avancées contenues dans cette proposition de résolution.

Dans ces conditions, le groupe du RDSE choisit la voie de l'abstention, abstention négative pour les uns, positive pour les autres, mais toujours dans le respect du pluralisme. Nous nous abstiendrons donc de façon unanime.

**M. André Dulait.** – Comme l'a indiqué notre président de Raincourt, notre groupe votera le texte proposé par la commission des lois. Nous avons aujourd'hui l'occasion de renforcer nos pratiques et nos méthodes de travail. Les dispositions de cette proposition de résolution sont modernes et impulseront une nouvelle dynamique à notre vie parlementaire.

Nous tenons à saluer la méthode de travail mise en œuvre par le président du Sénat ainsi que les contributions de grande qualité des deux rapporteurs du groupe de travail, MM. Frimat et Hyest. Nous souhaitons également saluer notre rapporteur Patrice Gélard. A son initiative, la commission a adopté une

dizaine d'amendements qui renforcent la cohérence de la proposition de résolution, sans en modifier l'équilibre. Ce texte propose un dispositif équilibré, souple et adaptable qui répond aux préoccupations exprimées par les présidents de groupe et les présidents de commission. Aussi, nous regrettons que le consensus qui semblait se dégager lors des différentes réunions du groupe de travail se manifeste plus timidement ce soir. Nous en éprouvons un sentiment d'amertume.

Conformément à l'esprit général de la révision constitutionnelle de juillet, cette proposition de résolution renforce les droits accordés aux groupes politiques. Elle revalorise la Conférence des Présidents qui aura désormais un rôle crucial dans la préparation et l'organisation du travail parlementaire. Nous aurions pourtant souhaité que la réforme de notre Règlement nous permette de moderniser de façon plus audacieuse encore l'organisation de nos débats en séance publique. Aller à l'essentiel, limiter les répétitions, rendre nos débats plus concis et plus lisibles : notre Assemblée devra chercher des solutions nouvelles afin de ne pas paralyser l'ordre du jour.

Aujourd'hui, nous vivons une étape importante mais il ne s'agit que d'une première étape car la révision du Règlement ne s'achève pas ce soir. C'est pourquoi la clause de revoyure est capitale.

Soyez assuré de la volonté du groupe UMP de contribuer à la pleine réussite de cette réforme de notre Règlement. Nous entendons nous saisir des pouvoirs nouveaux qui nous sont aujourd'hui accordés pour les exercer au mieux afin de favoriser une législation et un contrôle plus efficaces. Il y va, en effet, de l'avenir de notre travail parlementaire et du bon fonctionnement de notre démocratie. *(Applaudissements à droite)*

**M. Bernard Frimat.** – Lors de la discussion générale, je me suis exprimé au nom du groupe socialiste de manière claire : ce n'est pas parce qu'il y a eu un travail commun et respectueux de chacun, sans arrière-pensée, que l'on doit nécessairement aboutir à un consensus. Il s'agit tout simplement de démocratie. Nous sommes un groupe d'opposition : nous avons voté contre la révision et nous estimons que le but recherché n'était pas de revaloriser le Parlement. D'ailleurs, tout ce qui se passe depuis démontre le caractère fictif d'un régime de plus en plus consulaire et césariste où le Parlement doit aller vite et être de plus en plus asservi. J'utilise à dessein ce mot.

Nous avons donc travaillé au Sénat sur ce Règlement dans le respect de chacun et dans une bonne atmosphère. Mes chers collègues, nous ne sommes pas condamnés à vivre une guerre civile permanente ! Cela ne correspond pas à ma conception du fonctionnement normal d'un Parlement. Et je déplore ce qui se passe à l'Assemblée nationale : l'affrontement et l'absence de dialogue sont d'une

totale stérilité. L'abus de pouvoir et de position dominante ne sert à la majorité qu'à imposer un carcan à l'opposition : or, c'est jouer avec le feu car la démocratie, c'est l'alternance. En outre, c'est manquer de respect aux députés et donc aux citoyens qui les ont élus.

Nous avons échappé à une telle confrontation au Sénat, et c'est heureux. La clause de revoyure ne permettra que d'optimiser les dispositions qui ne fonctionneront pas. Qui d'entre nous peut s'enthousiasmer pour les semaines de contrôle ? Personne ! Quand une proposition des centristes arrive en séance et qu'il n'y a qu'un représentant de l'opposition sur les bancs, ce n'est pas satisfaisant. Pas plus que lorsqu'une proposition socialiste est débattue devant un membre du groupe UMP ! Il faudra revoir tout cela.

Je pense fondamentalement que le Président de la République n'avait pas l'intention de revaloriser le Parlement : ce serait contradictoire avec l'utilisation systématique de la procédure accélérée qui tue la navette parlementaire, avec le non-respect de la séparation des pouvoirs et la contrainte sur le temps législatif.

Je remercie le Président du Sénat, grâce à qui nous avons eu des réunions de travail très franches : c'est la bonne méthode pour avancer, en respectant le rapport des forces, même si un mode de scrutin inique ne rend pas notre assemblée représentative des collectivités territoriales.

Il reste que les institutions existent et que nous devons les faire vivre le mieux possible. Ce texte est un progrès par rapport au Règlement antérieur et en comparaison avec le recul démocratique de la révision constitutionnelle. Je pense que le recul finira par l'emporter, en raison des lois organiques. Le Conseil constitutionnel se comporte toujours plus comme un constituant, ce qui est préoccupant.

Le nouveau Règlement progresse quant au respect des groupes politiques. Nous ne sommes pas gênés d'appartenir à l'opposition. La majorité devra bien s'assumer un jour...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Nous voterons contre ce projet de Règlement.

Le groupe de travail a œuvré avec sérieux. Encore heureux ! Mais cela ne change rien à l'impossibilité pour nous d'entrer dans le consensus soutenant un Règlement inspiré par une réforme constitutionnelle que nous avons combattue.

Son rodage depuis le 1<sup>er</sup> mars montre que le Parlement, loin d'être revalorisé, subit toujours l'inflation législative du Gouvernement et un fait majoritaire conforté par son osmose avec le Président de la République.

Aucun de nos amendements n'a été adopté, même lorsqu'il s'inscrivait dans la réforme

constitutionnelle, comme la reconnaissance des groupes politiques. Ce sont autant de raisons de voter contre.

**M. Michel Mercier.** – Cette réforme comporte des apports extrêmement intéressants porteurs de renouveau, comme la réforme de la Conférence des Présidents.

La révision constitutionnelle va modifier notre vision du travail parlementaire.

Ainsi, que signifie « procédure accélérée » ? Un travail d'environ six mois permettant d'étudier un texte à fond. Les nouvelles dispositions introduisent très opportunément un délai de six semaines entre la discussion législative dans une assemblée et sa poursuite dans l'autre. Autrefois, quelques jours pouvaient suffire. La nouvelle organisation permet aux citoyens intéressés par le texte de se l'approprier. Ainsi, de nouvelles objections sont apparues après l'examen par l'Assemblée nationale de la loi Hôpital. Le Sénat les a prises en compte. La procédure accélérée n'est donc pas équivalente à l'urgence qui existait sous l'empire de l'ancienne Constitution.

La proposition de résolution que nous nous apprêtons à voter comporte des éléments achevés, alors que d'autres sont laissés à la discrétion des sénateurs. Tout dépend de la façon dont nous exercerons notre droit d'amendements. Il faudra que les débats des commissions soient rendus publics afin d'éviter de les répéter dans l'hémicycle. En fait, cette organisation limitera d'elle-même le nombre de mandats, sans nouvelle loi.

Nous allons construire une nouvelle façon d'être parlementaires. Nous voulons plus de pouvoirs ? A nous de les prendre ! En tout cas, le Règlement du Sénat ne sera pas un carcan.

*L'ensemble de la proposition, modifiée, est adopté.*

**M. le président.** – En application de l'article 61, alinéa premier, de la Constitution, la résolution que le Sénat vient d'adopter sera soumise, avant sa mise en application, au Conseil constitutionnel.

**M. Michel Mercier.** – Heureusement !

## **Conclusions de la Conférence des Présidents**

**M. le président.** – La Conférence des Présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat :

### **Semaine d'initiative sénatoriale**

**Mercredi 3 juin 2009**

À 14 heures 30 et le soir :

- Suite du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires (texte de la commission, n° 381, 2008-2009).

#### **Jeudi 4 juin 2009**

À 9 heures 30 et à 15 heures :

Ordre du jour réservé aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires :

1°) Proposition de loi visant à créer une contribution exceptionnelle de solidarité des entreprises ayant réalisé des bénéfiques records, présentée par MM. François Rebsamen, Jean-Pierre Bel et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés (n° 363, 2008-2009).

La Conférence des Présidents a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mercredi 3 juin 2009

Le délai limite pour le dépôt des amendements est expiré.

La commission des finances se réunira pour examiner les amendements le mercredi 3 juin 2009, à 10 heures.

2°) Question orale européenne avec débat n° 4 de M. Richard Yung à M. le Premier ministre sur l'avenir de la politique sociale européenne (demande du groupe socialiste).

La discussion de cette question orale européenne s'effectuera selon les modalités prévues à l'article 83 *ter* du Règlement.

L'auteur de la question disposera d'un temps de parole de cinq minutes pour répondre au Gouvernement

3°) Proposition de loi pour le développement des sociétés publiques locales, présentée par M. Daniel Raoul et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés (texte de la commission, n° 431, 2008-2009) ;

La Conférence des Présidents a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mercredi 3 juin 2009

Le délai limite pour le dépôt des amendements est expiré.

La commission des lois se réunira pour examiner les amendements le mercredi 3 juin 2009, à 10 heures.

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 21 heures :

4°) Suite du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires (texte de la commission, n° 381, 2008-2009).

#### **Vendredi 5 juin 2009**

À 9 heures 30, 15 heures et, éventuellement, le soir :

- Suite du projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires (texte de la commission, n° 381, 2008-2009).

#### **Semaine réservée par priorité au Gouvernement**

##### **Lundi 8 juin 2009**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 21 heures 30 :

- Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires (texte de la commission, n° 445, 2008-2009).

La Conférence des Présidents a fixé :

- à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant onze heures, le lundi 8 juin 2009) ;

- au vendredi 5 juin 2009, à 11 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements.

La commission des finances se réunira pour examiner les amendements le mardi 9 juin 2009, à 9 heures 30.

##### **Mardi 9 juin 2009**

À 9 heures 30 :

1°) Dix-huit questions orales.

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 15 heures et le soir :

2°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République du Monténégro, d'autre part (texte de la commission, n° 375, 2008-2009).

3°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Croatie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure (texte de la commission, n° 383, 2008-2009).

4°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'avenant à l'accord de siège du 11 janvier 1965 entre le Gouvernement de la République française et le bureau international des

expositions relatif au siège du bureau international des expositions et à ses privilèges et immunités sur le territoire français (texte de la commission, n° 385, 2008-2009).

5°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres relatives à la garantie des investisseurs entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco (texte de la commission, n° 387, 2008-2009).

6°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État des Émirats Arabes Unis (texte de la commission, n° 400, 2008-2009).

7°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation des amendements aux articles 25 et 26 de la convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (texte de la commission, n° 420, 2008-2009).

Pour les six projets de loi ci-dessus, la Conférence des Présidents a décidé de recourir à la procédure simplifiée.

Selon cette procédure simplifiée, les projets de loi sont directement mis aux voix par le président de séance. Toutefois, un groupe politique peut demander, au plus tard le vendredi 5 juin 2009, à 17 heures, qu'un projet de loi soit débattu en séance selon la procédure habituelle.

8°) Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires.

9°) Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises (texte de la commission, n° 443, 2008-2009).

La Conférence des Présidents a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

Les délais limite pour le dépôt des amendements et pour les inscriptions de parole sont expirés.

La commission des finances se réunira pour examiner les amendements le mercredi 3 juin 2009, à 10 heures.

**Journées de contrôle de l'action du  
Gouvernement et d'évaluation des politiques  
publiques**

**Mercredi 10 juin 2009**

À 15 heures et le soir :

1°) Débat sur le service civil volontaire (demande du groupe RDSE).

La Conférence des Présidents :

- a attribué un temps d'intervention de quinze minutes à un orateur du groupe RDSE ;

- a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mardi 9 juin 2009.

2°) Question orale avec débat n° 32 de M. Martial Bourquin (Soc.) à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur la crise de l'industrie.

La Conférence des Présidents a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mardi 9 juin 2009.

L'auteur de la question disposera d'un temps de parole de cinq minutes pour répondre au Gouvernement.

3°) Question orale avec débat n° 34 de Mme Marie-France Beaufils (CRC-SPG) à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi sur la réforme de la taxe professionnelle.

La Conférence des Présidents a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mardi 9 juin 2009.

L'auteur de la question disposera d'un temps de parole de cinq minutes pour répondre au Gouvernement.

4°) Sous réserve de leur dépôt, conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires.

**Jeudi 11 juin 2009**

À 9 heures :

1°) Question orale avec débat n° 39 de Mme Bernadette Dupont (UMP) à Mme la secrétaire d'État chargée de la solidarité sur le plan autisme 2008-2010.

La Conférence des Présidents a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mercredi 10 juin 2009.

L'auteur de la question disposera d'un temps de parole de cinq minutes pour répondre au Gouvernement.

2°) Débat européen sur le suivi des positions européennes du Sénat (demandes de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires économiques) :

- Profils nutritionnels ;
- Vin rosé ;

Chacun de ces sujets donnera lieu à un débat. Dans le cadre de chacun des débats, interviendront le représentant de la commission compétente (dix minutes), le Gouvernement (dix minutes), puis une discussion spontanée et interactive de vingt minutes sera ouverte sous la forme de questions-réponses (deux minutes maximum par intervention).

À 15 heures :

3°) Questions d'actualité au Gouvernement.

L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la Séance avant 11 heures.

4°) Question orale avec débat n° 37 de M. Jean-Jacques Mirassou (Soc.) à M. le Premier ministre sur l'avenir du programme de l'Airbus A400M.

La Conférence des Présidents a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mercredi 10 juin 2009.

L'auteur de la question disposera d'un temps de parole de cinq minutes pour répondre au Gouvernement).

Semaine réservée par priorité au Gouvernement

### **Mardi 16 juin 2009**

Ordre du jour fixé par le Gouvernement :

À 15 heures et le soir :

- Projet de loi portant réforme du crédit à la consommation (n° 364, 2008-2009).

La Conférence des Présidents a fixé :

- à deux heures et demie la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le lundi 15 juin 2009) ;

- au mardi 9 juin 2009, à 15 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements.

La commission spéciale se réunira pour examiner les amendements le mercredi 10 juin 2009, l'après-midi et, éventuellement, le soir.

### **Mercredi 17 juin 2009**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 14 heures 30 et le soir :

1°) Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, préalable au Conseil européen des 18 et 19 juin.

À la suite du président de la commission des affaires étrangères (dix minutes) et de la commission des affaires européennes (dix minutes), interviendront les porte-parole des groupes (dix minutes pour chaque groupe et cinq minutes pour les sénateurs non-inscrits).

Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mardi 16 juin 2009.

2°) Suite du projet de loi portant réforme du crédit à la consommation.

### **Jeudi 18 juin 2009**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 9 heures 30, à 15 heures et le soir :

- Suite du projet de loi portant réforme du crédit à la consommation.

### **Semaine sénatoriale de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques**

**Mardi 23 juin 2009** (jour supplémentaire de séance)

À 9 heures 30 :

1°) Dix-huit questions orales :

L'ordre d'appel des questions sera fixé ultérieurement.

À 15 heures :

2°) Débat sur les pôles d'excellence rurale (demande du groupe Union centriste).

La Conférence des Présidents :

- a attribué un temps d'intervention de quinze minutes à un orateur du groupe Union centriste ;

- a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le lundi 22 juin 2009.

3°) Question orale avec débat de Mme Claire-Lise Champion (Soc.) sur l'application de la loi n° 2007 293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

La Conférence des Présidents a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole



devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le lundi 22 juin 2009.

L'auteur de la question disposera d'un temps de parole de cinq minutes pour répondre au Gouvernement.

**Mercredi 24 juin 2009** (jour supplémentaire de séance)

À 14 heures 30 :

1°) Débat sur l'éducation :

- les moyens de l'éducation nationale (demande de la commission des finances) ;

- la réforme des lycées (demande de la commission des affaires culturelles) ;

- la décentralisation des enseignements artistiques (demande du groupe Union centriste) ;

La Conférence des Présidents :

- a attribué un temps d'intervention de cinq minutes aux trois représentants de la commission des finances, de la commission des affaires culturelles et du groupe Union centriste ;

- a fixé à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mardi 23 juin 2009).

2°) Question orale avec débat n° 36 de M. Ivan Renar (CRC-SPG) à Mme la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche sur l'évaluation du crédit impôt recherche.

La Conférence des Présidents a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites au service de la Séance, avant 17 heures, le mardi 23 juin 2009.

L'auteur de la question disposera d'un temps de parole de cinq minutes pour répondre au Gouvernement.

**Judi 25 juin 2009** (jour supplémentaire de séance)

À 9 heures :

1°) Débat sur le volet agricole de la négociation OMC (demande du groupe RDSE).

La Conférence des Présidents :

- a attribué un temps d'intervention de quinze minutes à un orateur du groupe RDSE ;

- a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mercredi 24 juin 2009.

2°) Débat sur la crise de la filière laitière (demande du groupe UMP).

La Conférence des Présidents :

- a attribué un temps d'intervention de quinze minutes à un orateur du groupe UMP ;

- a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mercredi 24 juin 2009).

À 15 heures et le soir :

3°) Questions d'actualité au Gouvernement.

L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant 11 heures).

4°) Débat européen sur le suivi des positions européennes du Sénat (demandes de la commission des affaires européennes, de la commission des affaires sociales et de la commission des lois) :

- le congé de maternité ;

- LA publication des données « Passagers » dans les vols internationaux ;

Chacun de ces sujets donnera lieu à un débat. Dans le cadre de chacun des débats, interviendront le représentant de la commission compétente (cinq minutes), le Gouvernement (cinq minutes), puis une discussion spontanée et interactive de dix minutes sera ouverte sous la forme de questions-réponses (deux minutes maximum par intervention).

5°) Question orale avec débat de M. André Vantomme (Soc.) sur le fonctionnement des pôles « Emploi ».

La dernière semaine de la session ordinaire est réservée à l'initiative sénatoriale.

**Lundi 29 juin 2009**

À 15 heures et le soir :

- Deuxième lecture, sous réserve de sa transmission, de la proposition de loi tendant à modifier le scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse.

- Proposition de loi visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories.

- Proposition de loi visant à renforcer l'efficacité de la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au profit de la consolidation du capital des petites et moyennes entreprises.

**Mardi 30 juin 2009**

À 9 heures 30 :

- Questions orales.

À 15 heures et le soir :

- Débat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales.

- Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à identifier, prévenir, détecter et lutter contre l'inceste sur les mineurs et à améliorer l'accompagnement médical et social des victimes.

Je vous rappelle que, selon l'article 28 de la Constitution, « le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder 120 ». Au vu des conclusions de la Conférence des Présidents et du nombre de séances déjà écoulées, nous dépasserons ce plafond le mardi 23 juin. Sur proposition de la Conférence des Présidents, je vais donc consulter le Sénat par scrutin public sur la tenue de cinq jours supplémentaires de séance les 23, 24, 25, 29 et 30 juin. Cette proposition doit être approuvée par la majorité absolue des membres du Sénat.

**M. Bernard Frimat.** – Nous avons abordé ce sujet en Conférence des Présidents et les membres des groupes RDSE, CRC-SPG et socialiste ont voté contre cette proposition : non que nous renâcions au travail -nous avons montré le contraire- mais nous avons voulu manifester notre mécontentement : alors que certains se plaignent que les parlementaires prennent trop de vacances, nous avons siégé plus longtemps cette année que jamais auparavant. Les conditions du travail parlementaire se sont détériorées : souhaitons que la réforme du Règlement y remédie, même si l'essentiel est entre les mains du Gouvernement. La session extraordinaire du mois de juillet est devenue ordinaire -quand se terminera-t-elle cette fois-ci ?- et l'on murmure que nous pourrions siéger en septembre. Pourtant il est nécessaire de permettre aux parlementaires d'aller rencontrer leurs mandants dans leurs circonscriptions. Voilà pourquoi nous voterons contre cette proposition. Que M. Karoutchi prenne mes propos comme une amicale stimulation l'invitant à améliorer les rapports entre le Gouvernement et le Parlement !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Pour la première fois, nous sommes en passe de dépasser le seuil de 120 jours de séance. On nous annonçait une revalorisation du Parlement, mais la réalité est tout autre. L'inflation des projets de lois gouvernementaux, alors que le Gouvernement ne contrôle plus que la moitié de notre ordre du jour, conduit au blocage. C'est la raison pour laquelle nous voterons contre cette proposition, bien qu'elle concerne une semaine d'initiative parlementaire.

**M. Michel Charasse.** – Il me semble qu'aux termes de l'article 28 de la Constitution, le Gouvernement a le droit de décider de la tenue de journées

supplémentaires de séance. Pourquoi ne le fait-il pas ? Cela nous permettrait de nous coucher un peu plus tôt.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.** – Le Gouvernement respecte trop la volonté de M. le président du Sénat.

**M. le président.** – M. le Président a en effet souhaité que cette proposition soit soumise à l'assemblée.

**M. Gérard Larcher.** – C'est qu'il s'agit d'une semaine d'initiative parlementaire !

*La proposition de la Conférence des Présidents est mise aux voix par scrutin public.*

**M. le président.** – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants.....	334
Nombre de suffrages exprimés.....	319
Majorité absolue des membres du Sénat .....	172

Pour l'adoption .....	181
Contre .....	138

*Le Sénat a adopté.*

*L'ordre du jour est ainsi réglé.*

### **Modification de l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (Procédure accélérée)**

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, tendant à modifier l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative.

#### **Discussion générale**

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.** – Nous arrivons au bout d'une grande réforme engagée il y a maintenant deux ans ; après la révision de la Constitution, l'adoption d'une loi organique et la modification de votre Règlement, j'ai l'honneur de vous soumettre une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale tendant à modifier l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Le Gouvernement y est très favorable, car elle tire sur trois points les conséquences de la révision.

S'agissant des questions européennes, le nouvel article 88-4 est l'aboutissement d'un long processus entamé depuis 1992, et même avant, qui a renforcé le rôle du Parlement dans la politique européenne de la France. Plus l'Europe entre dans nos vies, plus les parlementaires souhaitent s'exprimer à son sujet et contrôler les politiques communautaires. Jusqu'en

juillet dernier, le dépôt de questions orales européennes était subordonné à la transmission par le Gouvernement de documents européens ; cette entrave a disparu. Votre assemblée a d'ores et déjà tenu plusieurs débats de ce genre en séance publique et en commission. La dernière révision constitutionnelle a également transformé les anciennes délégations aux affaires européennes en commissions permanentes.

L'article 39, adopté à l'initiative de la commission des lois de l'Assemblée nationale, permet au président de chaque assemblée de soumettre pour avis au Conseil d'État toute proposition de loi déposée par ses collègues. C'était d'autant plus opportun que l'ordre du jour partagé devait faire fleurir les initiatives parlementaires.

Enfin, ce texte simplifie l'organisation des offices et délégations parlementaires, afin de renforcer la qualité et l'efficacité du travail parlementaire ainsi que la collaboration entre les deux assemblées.

Le Gouvernement souhaite que cette proposition soit adoptée dans les termes retenus par la commission. (*Applaudissements à droite et au centre*)

**M. Patrice Gélard, rapporteur de la commission des lois.** – La proposition de loi modifiant l'ordonnance du 17 novembre 1958 et complétant le code des juridictions administratives comporte cinq articles. L'article premier A précise les conditions de saisine du Conseil d'État par le président d'une assemblée parlementaire et modifie en conséquence le code des juridictions administratives ; l'article premier modifie les dispositions concernant les délégations à l'Union européenne, qui deviennent des commissions des affaires européennes ; les articles 2 à 4 suppriment tout une série d'offices et de délégations tels que l'office parlementaire d'évaluation de la législation ou la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire. L'ensemble de ce texte reçoit l'agrément de la commission des lois qui propose de l'adopter en l'état. (*Applaudissements à droite et sur plusieurs bancs au centre*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Les trois points abordés dans cette proposition appellent quelques remarques ou critiques. La proposition initiale de M. Accoyer visait à tirer les conséquences de la modification de l'article 88-4 de la Constitution et de la transformation des délégations à l'Union européenne en commissions aux affaires européennes. Elle a été complétée à l'initiative du rapporteur à l'Assemblée nationale, et d'abord sur la saisine du Conseil d'État. Si celui-ci est par nature le conseiller du Gouvernement, et non du Parlement, cette nouvelle compétence apparaît néanmoins opportune compte tenu du nombre sans cesse grandissant de propositions de loi utilisées par le Gouvernement pour faire passer ses réformes. C'est l'outil idéal pour échapper à la procédure applicable aux projets de loi : on l'a vu avec la proposition de simplification du droit,

on le voit avec le travail du dimanche, on le verra bientôt avec la proposition de M. Estrosi sur les bandes organisées ou non. Recueillir l'avis du Conseil d'État ne peut qu'éclairer la représentation nationale.

L'article 39 encadre très strictement la saisine du Conseil d'État par le président de l'Assemblée, saisine à laquelle seul l'auteur de la proposition de loi peut s'opposer. Il n'est pas difficile d'imaginer que le président d'une Assemblée ne saisira pas le Conseil d'État d'une proposition émanant de la majorité dont il est issu ; en revanche cette saisine peut fonctionner comme un outil pour bloquer une initiative de l'opposition. Elle entraînera en outre des différences entre les propositions selon qu'elles y auront été soumises ou non. L'article 39 verrouillant le dispositif, nous avons déposé un amendement pour permettre aux groupes parlementaires, désormais reconnus, de saisir le Conseil d'État. *Quid* de la publicité de l'avis de ce dernier ? Les parlementaires sont fondés à le connaître et nous avons déposé des amendements à cet effet.

S'agissant de la transmission des actes européens, le Gouvernement transmettra au Parlement tous les projets ou propositions d'actes européens, et pas seulement ceux qui ont valeur législative. Le Gouvernement pourra aussi transmettre aux commissions aux affaires européennes tout document nécessaire. Si l'information des parlementaires doit être la plus complète possible, on ne peut transmettre tous les documents -il y en a tant- et il serait plus intéressant que le ministre vienne en commission expliquer la position défendue par la France lors des Conseils de l'Union.

La proposition supprime des offices et délégations parlementaires qui n'ont pas fonctionné comme on l'aurait souhaité. Mais leur suppression doit bénéficier aux commissions, considérées comme les seuls lieux de réflexion sur les sujets que traitaient ces organismes. Était-il opportun de supprimer l'Office d'évaluation de la législation en ces temps d'inflation législative galopante, ou encore l'Office d'évaluation des politiques de santé quand la loi sur l'hôpital va aggraver les inégalités ? Comment les commissions, déjà surchargées, pourront-elles assurer l'évaluation quand les missions d'information ne servent qu'à valoriser la politique du Gouvernement ? Il aurait été préférable de mieux utiliser les travaux de ces délégations et de ces offices.

Mon groupe est sceptique sur ces modifications. Il s'abstiendra si ses amendements ne sont pas retenus. (*Applaudissements sur les bancs CRC-SPG*)

**Mme Catherine Troendle.** – Cette proposition de loi, présentée à l'initiative du président de l'Assemblée nationale et adoptée par les députés en avril dernier, poursuit trois objectifs majeurs. Préciser, d'abord, les modalités de mise en œuvre du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution, qui ouvre au président d'une Assemblée la possibilité de saisir le Conseil

d'État d'une proposition de loi si son auteur ne s'y oppose pas. Cela nous semble utile pour améliorer la qualité de la loi au moment où les initiatives parlementaires sont de plus en plus nombreuses. Prendre en compte la modification de l'article 88-4, ensuite, c'est donner une assise législative aux commissions aux affaires européennes et renvoyer au Règlement de chaque Assemblée leur composition et leurs compétences, tout en tirant les conséquences de l'élargissement des textes européens que le Gouvernement doit nous transmettre : qu'il ne s'agisse plus des seuls projets ou propositions à valeur législative marque un progrès majeur.

Il s'agit enfin de supprimer un certain nombre d'organismes internes aux Assemblées et dont le maintien ne se justifie plus. Le rapporteur l'a rappelé, il y a eu une concertation entre les présidents des deux assemblées. Nous ne pouvons que nous satisfaire de cette rationalisation et de cette simplification.

Les instruments de mise en œuvre de la réforme constitutionnelle se mettent en place peu à peu. Le groupe UMP qui s'en félicite, votera la proposition. (*Applaudissements à droite*)

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – La proposition de loi se bornait initialement à tirer les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article 88-4 de la Constitution. Sans en avoir révolutionné l'économie générale, le texte a été augmenté, voire enrichi de dispositions techniques dérivées de la révision constitutionnelle de juillet 2008.

Plus de la moitié de notre législation venant peu ou prou du droit communautaire, des instances de suivi plus efficaces étaient indispensables. La transformation des délégations à l'Union européenne en commissions des affaires européennes répond à cette évolution structurelle. Je me félicite aussi de la rédaction de l'article premier, qui leur permet de se voir transmettre l'ensemble des textes européens et plus seulement de ceux à valeur législative. Cela renforcera le suivi des questions européennes, *a fortiori* si le traité de Lisbonne devait un jour entrer en vigueur : l'Assemblée nationale et le Sénat pourraient alors émettre des avis sur la conformité au principe de subsidiarité et ester devant la Cour de justice des Communautés européennes.

Le texte entend aussi renforcer le poids du Parlement par un contrôle accru sur l'action gouvernementale. Il est certes rationnel de regrouper des missions jusqu'ici éclatées entre diverses instances. Mais on aurait aussi bien pu augmenter la capacité d'expertise de certaines d'entre elles en leur donnant plus de moyens. Alors que l'inflation législative et le verbiage de certains textes appauvrissent l'autorité de la loi, il eût été pertinent d'affermir ces instances. Je pense à notre délégation pour la planification dont chacun reconnaît la qualité du travail : je vous renvoie au rapport de M. Collin et de M. Bourdin sur la coordination des politiques

économiques en Europe. La multiplicité des organes de contrôle ne constitue pas par nature un obstacle à l'efficacité.

Nos collègues députés ont prévu la possibilité de transmettre au Conseil d'État une proposition de loi avant sa discussion en commission. La logique est bien de garantir la sécurité juridique. Néanmoins, quelle sera la portée pratique de cette faculté ? Confier au Conseil d'État, qui est le conseiller du Gouvernement, un droit de regard sur le travail législatif représente une curieuse conception de la séparation des pouvoirs, même si cette procédure a été retenue par le constituant. Le droit ouvert à l'auteur du texte d'en refuser la transmission limite l'étendue du contrôle. Un gouvernement embarrassé par un projet de loi n'hésite jamais à utiliser l'initiative parlementaire pour ne pas avoir à respecter l'obligation de consulter le Conseil. En agissant ainsi, un gouvernement se dérobe à une procédure longue, complexe, risquée, mais indispensable.

Droit de refus accordé à l'auteur et confidentialité de l'avis rendu : cette procédure sera peu utilisée sur une question politiquement et juridiquement sensible. Par exemple, quelle aurait été la réaction d'un député auteur d'une proposition de loi relative à la lutte contre les violences en groupe si le président de l'Assemblée nationale lui avait demandé pareille transmission ? Cet article premier A me laisse sceptique...

Le véritable enjeu porte sur la réforme de notre Règlement qui organise les conditions pratiques et donc politiques de nos travaux. En conséquence, le groupe du RDSE ne s'opposera donc pas à la présente proposition de loi.

**M. Bernard Frimat.** – Cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale et la commission des lois du Sénat n'en a pas modifié le texte. La saisine du Conseil d'État est la mise en musique de la révision de l'article 39-4 de la Constitution et le Président de l'Assemblée nationale a bien fait de saisir ce véhicule législatif. Il n'est guère envisageable qu'un président d'assemblée transmette une proposition de loi pour des raisons dilatoires, et la possibilité donnée à l'auteur de s'opposer à cette saisine a des aspects positifs, madame Escoffier, même s'il y a toujours le cas des fausses propositions de loi. Reste le problème de la publicité de l'avis...

La commission des affaires européennes est également une mise en forme de la révision constitutionnelle ; il faudra cependant veiller à la bonne articulation avec les commissions permanentes.

La grande novation, c'est que l'on supprime des institutions qui ne servaient plus : une grande première en France, où l'on conserve volontiers ce qui est obsolète ! La délégation parlementaire pour les problèmes démographiques avait effectivement cessé toute activité depuis 1992. La délégation pour la planification au nom surréaliste désormais a laissé

place à une délégation à la prospective, qui travaille bien et va continuer ses travaux.

Ce texte est une déclinaison, une mise en ordre et le groupe socialiste le votera.

*La discussion générale est close.*

## Discussion des articles

### Article premier A

(Texte non modifié par la commission)

*I. - Après l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 4 bis ainsi rédigé :*

*« Art. 4 bis. - Le président d'une assemblée parlementaire peut saisir le Conseil d'État d'une proposition de loi déposée par un membre de cette assemblée, avant l'examen de cette proposition en commission.*

*« L'auteur de la proposition de loi, informé par le président de l'assemblée concernée de son intention de soumettre pour avis au Conseil d'État cette proposition, dispose d'un délai de cinq jours francs pour s'y opposer.*

*« L'avis du Conseil d'État est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi, qui le communique à l'auteur de la proposition. »*

*II. - Le code de justice administrative est ainsi modifié :*

*1° Après le premier alinéa de l'article L. 112-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

*« Le Conseil d'État émet un avis sur les propositions de loi, déposées sur le bureau d'une assemblée parlementaire et non encore examinées en commission, dont il est saisi par le président de cette assemblée. » ;*

*2° Au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup>, il est inséré une section unique ainsi rédigée :*

*« Section unique*

*« L'avis sur une proposition de loi*

*« Art. L. 123-1. - Le vice-président attribue l'examen d'une proposition de loi dont est saisi le Conseil d'État à une section, à moins qu'il ne décide de réunir spécialement à cette fin une commission composée de représentants des différentes sections intéressées.*

*« L'avis du Conseil d'État est rendu par l'assemblée générale, sauf dispense dans les cas et conditions prévus par le présent code. En cas d'urgence constatée dans la lettre de saisine du Conseil d'État, l'avis peut être rendu par la commission permanente.*

*« Art. L. 123-2. - L'auteur de la proposition de loi peut produire devant le Conseil d'État toutes observations. Il est entendu à sa demande par le rapporteur. Il peut participer avec voix consultative aux séances au cours desquelles l'avis du Conseil d'État est délibéré.*

*« Art. L. 123-3. - L'avis du Conseil d'État est adressé au président de l'assemblée qui l'a saisi. »*

*III. - Un décret en Conseil d'État fixe les règles applicables à l'examen par le Conseil d'État des propositions de loi transmises par les présidents des assemblées parlementaires.*

**M. le président.** – Amendement n°1, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Dans le premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 4 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, après le mot :

peut

insérer les mots :

, à son initiative ou sur proposition d'un président de groupe parlementaire,

**Mme Éliane Assassi.** – Pourquoi le président de l'assemblée concernée décide-t-il seul de la saisine du Conseil d'État ? Les groupes parlementaires doivent pouvoir contrôler les propositions d'origine gouvernementale. C'est un contre-pouvoir nécessaire.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – Une interrogation constitutionnelle s'empare de nous, car le dernier alinéa de l'article 39 mentionne exclusivement l'initiative du président. (M. Michel Charasse renchérit) Un président de groupe peut cependant demander au président de l'assemblée de saisir le Conseil et l'auteur peut toujours s'opposer à la transmission de son texte. Défavorable.

*L'amendement n°1, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°2, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Rédiger comme suit le dernier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 4 bis de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 :

« L'avis du Conseil d'État est public. »

**Mme Éliane Assassi.** – Les avis ne sont pas publics mais ils le deviennent sous la forme de fuites dans la presse. Pourtant, l'avis du Conseil d'État est un outil précieux, que les parlementaires devraient bien exploiter. Lorsque des propositions de loi seront d'origine gouvernementale, nous verrons bien si les présidents des deux assemblées demanderont en toute impartialité l'avis du Conseil d'État.

**M. le président.** – Amendement n°3, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Rédiger comme suit le texte proposé par le 2° du II de cet article pour l'article L. 123-3 du code de justice administrative :

« Art. L. 123-3. - L'avis du Conseil d'État est public. ».

**Mme Éliane Assassi.** – Coordination.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – C'est à l'auteur de la proposition qu'il appartient de choisir de rendre ou non public l'avis obtenu. Retrait ou rejet des amendements n<sup>os</sup> 2 et 3.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement est toujours défavorable à une publicité systématique. L'avis du Conseil appartient à l'auteur.

*Les amendements n<sup>os</sup> 2 et 3 ne sont pas adoptés.*

*L'article premier A est adopté.*

### **Article additionnel**

**M. le président.** – Amendement n°4, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC-SPG.

Après l'article 1<sup>er</sup> A, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le deuxième alinéa de l'article L. 112-1 du code de justice administrative est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les avis du Conseil d'État sur les projets de loi sont publics. »

**Mme Éliane Assassi.** – La publicité a pour vertu de faire cesser les rumeurs et les fuites intéressées. La règle du secret des avis ne figure nulle part dans la Constitution !

**M. Patrice Gélard, rapporteur.** – La publicité de l'avis rendu par le Conseil d'État a été discutée et rejetée lors de la révision constitutionnelle.

**M. Michel Charasse.** – Exact.

*L'amendement n°4, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.*

*L'article premier est adopté,  
ainsi que les articles 2, 3 et 4.*

*La proposition de loi est adoptée.*

*Prochaine séance, mercredi 3 juin 2009 à 14 h 30.*

*La séance est levée à 1 heure.*

*Le Directeur du service du compte rendu  
analytique :*

**René-André Fabre**

## **ORDRE DU JOUR**

**du mercredi 3 juin 2009**

**Séance publique**

**À 14 HEURES 30 ET LE SOIR**

- Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires (n° 290, 2008-2009).

Rapport de M. Alain Milon, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 380, 2008-2009).

Texte de la commission (n° 381, 2008-2009).