

N° 427

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mai 2015

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution de M. Gérard LARCHER tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace,

Par M. Jean-Jacques HYEST,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 380 et 428 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION.....	8
A. FAVORISER L'IMPLICATION DES SÉNATEURS DANS L'EXERCICE DE LEURS MISSIONS.....	8
1. <i>L'obligation de participer de façon effective aux travaux du Sénat</i>	8
2. <i>L'agenda sénatorial</i>	9
3. <i>La mise en place de dispositifs incitatifs</i>	9
B. UN TRAVAIL PLUS EFFICACE	10
1. <i>Une meilleure information des sénateurs et du public</i>	10
2. <i>Une composition plus équilibrée de certaines commissions</i>	10
3. <i>Une meilleure complémentarité entre commissions et séance publique</i>	11
4. <i>Une séance publique plus concentrée</i>	12
C. UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE LÉGISLATION ET CONTRÔLE.....	13
D. UNE GOUVERNANCE AMÉLIORÉE	13
1. <i>La constitution des groupes sous forme d'association</i>	13
2. <i>La gestion des conflits d'intérêt</i>	13
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION.....	14
A. L'AGENDA DU SÉNAT	14
B. LA PROCÉDURE D'EXAMEN EN COMMISSION	15
C. LA SÉCURITÉ JURIDIQUE.....	15
EXAMEN DES ARTICLES	17
• <i>Article 1^{er}</i> (art. 1 ^{er} A [nouveau], 6 <i>ter</i> , 14, 15, 23 <i>bis</i> et 73 <i>ter</i> du Règlement) Agenda sénatorial, organisation des réunions des différents organes internes et obligation de présence des sénateurs	17
• <i>Article 2</i> (art. 5 et 6 du Règlement) Obligation de constitution des groupes sous forme d'association	29
• <i>Article 3 (supprimé)</i> (art. 6 <i>bis</i> du Règlement) Procédure applicable aux demandes de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par un groupe au titre du « droit de tirage »	31
• <i>Article 4</i> (art. 7 et 73 <i>bis</i> du Règlement) Rééquilibrage des effectifs des commissions permanentes et accroissement de l'effectif de la commission des affaires européennes	32
• <i>Article 5</i> (art. 23 du Règlement) Compte rendu des réunions des commissions	35

• Article 5 bis (nouveau) (art. 28 <i>ter</i> du Règlement) Procédure applicable aux amendements présentés en commission	36
• Article 6 Publicité des avis du Conseil d'État sur les propositions de loi (art. 28 <i>ter</i> du Règlement).....	37
• Article 7 (art. 29 du Règlement) Communication à la Conférence des présidents du programme de contrôle des commissions et des délégations, ainsi que de la liste des auditions liées à la mission de contrôle des commissions	38
• Article 8 (art. 29 <i>ter</i> du Règlement) Réduction de la durée des discussions générales et des débats	39
• Article 9 (art. 31 <i>bis</i> [nouveau], 36, 42, 44 et 49 du Règlement) Réduction générale de la durée des interventions dans la discussion générale, la discussion des motions et la discussion des amendements	40
• Article 10 (art. 38 du Règlement) Simplification de la mise en œuvre de la clôture	42
• Article 11 (art. 44 du Règlement) Moment de la discussion des motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité et la question préalable	43
• Article 12 (Chapitre VII <i>bis</i> , art. 47 <i>ter</i> du Règlement) Procédure d'examen en commission	44
• Article 13 (art. 49 du Règlement) Disjonction des amendements de rédaction globale de la discussion commune des amendements	50
• Article 14 (art. 75 <i>bis</i> du Règlement) Organisation d'une séance de questions d'actualité au Gouvernement par semaine et suppression des questions cibles thématiques	51
• Article 15 (art. 99 <i>bis</i> à 99 <i>quater</i> [nouveaux] du Règlement) Sanctions disciplinaires prononcées par le Bureau en cas de manquement d'un sénateur aux obligations déontologiques	52
EXAMEN EN COMMISSION	61
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	89
EXPÉRIENCES EUROPÉENNES	91
ARRÊTÉ N° 2015-97 ADOPTÉ PAR LE BUREAU DU SÉNAT LE 15 AVRIL 2015	93
TABLEAU COMPARATIF	95
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	115

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 6 mai 2015, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur**, et établi son texte sur la proposition de résolution n° 380 (2014-2015), présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat, tendant à **réformer les méthodes de travail du Sénat** dans le **respect du pluralisme, du droit d'amendement** et de la **spécificité sénatoriale**, pour un **Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace**.

La commission a largement approuvé les trois orientations principales de la proposition de résolution :

- une meilleure organisation de l'agenda sénatorial et de l'emploi du temps des sénateurs assorti d'un mécanisme de retenue financière en cas d'absentéisme répété ;

- une plus grande attractivité du travail parlementaire fondé sur une meilleure articulation du temps de séance et du temps des commissions ;

- une dynamisation des procédures de contrôle et de questions.

Afin de conforter ces objectifs, elle a adopté **30 amendements** de son rapporteur afin de préciser que :

pour l'organisation de l'agenda du Sénat

- le mercredi matin pourrait être consacré aux travaux des commissions qu'ils soient législatifs ou non ;

- la participation des sénateurs aux travaux d'une assemblée internationale ou à une mission outre-mer ou à l'étranger au nom de la commission permanente devrait être prise en compte comme une présence en séance ou en commission ;

pour l'organisation des groupes

- la constitution des groupes sous forme d'association interviendrait en vue de leur gestion ;

pour l'organisation des travaux des commissions

- le délai de dépôt des amendements en commission est fixé à l'avant-veille de la réunion de la commission et les amendements seraient mis en distribution après l'exercice du contrôle de l'article 40 de la Constitution ;

- dans le cadre de la « procédure d'examen en commission », le texte serait établi au cours d'une réunion unique ouverte à tous les signataires des amendements ;

- l'avis du Conseil d'État sur une proposition de loi serait rendu public, sauf si son auteur s'y oppose.

La commission a également adopté un amendement présenté par M. Jacques Mézard tendant à supprimer les formalités introduites par la proposition de résolution relatives à l'expression du « droit de tirage » des groupes.

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

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur la proposition de résolution présentée par le Président du Sénat, M. Gérard Larcher, tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace.

Par son ampleur (vingt articles modifiés, complétés ou abrogés, deux chapitres additionnels, un nouvel article), elle se compare à la révision du 2 juin 2009 engagée pour adapter le Règlement du Sénat à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Elle répond non pas à des exigences extérieures au Sénat, mais à une réflexion conduite au sein de notre assemblée.

Les prémices en avaient été posées dès l'an passé grâce à la concertation décidée par M. Jean-Pierre Bel, alors Président du Sénat. M. Gérard Larcher a souhaité lui donner un nouvel élan et manifesté sa détermination à la mener à bien conformément à l'un des axes forts de ses engagements pour le Sénat lors de son élection à la présidence. À son initiative, le Bureau du Sénat a ainsi décidé de mettre en place, le 12 novembre 2014, un groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat. Présidé par le Président du Sénat, ce groupe de réflexion a réuni les présidents des groupes politiques, des représentants des groupes, le délégué des sénateurs non-inscrits, le questeur délégué, ainsi que les présidents des commissions permanentes et le président de la commission des affaires européennes. À l'instar de la méthode retenue pour préparer la révision du Règlement en 2009, il a désigné deux rapporteurs, MM. Roger Karoutchi et Alain Richard.

Il a conclu ses travaux au début du mois de mars dernier au moment même où le groupe sur la gouvernance du Sénat, mis en place parallèlement, achevait les siens sur le rapport de M. Jean-Léonce Dupont, questeur.

Les thèmes évoqués au cours des six réunions du groupe de réflexion déclinent les principales ambitions de la réforme proposée : l'organisation de l'agenda sénatorial, l'équilibre entre le travail en commission et le travail en séance publique, le renforcement de la cohérence des initiatives législatives et de contrôle, l'assiduité aux travaux du Sénat.

Il ne s'agit pas seulement de répondre aux critiques dont notre institution est – parfois injustement – la cible mais, de manière plus fondamentale, de moderniser et d'adapter notre organisation afin de démontrer que le système représentatif est encore aujourd'hui le mieux à même de répondre aux exigences démocratiques de notre temps. Par son mode d'élection, par sa fonction de représentation des collectivités locales, par la valeur ajoutée qu'il apporte dans le processus législatif et de contrôle de l'action du Gouvernement, le Sénat joue un rôle irremplaçable dans la République. La volonté de réforme dont la proposition de résolution porte le témoignage vise d'abord à mieux assurer l'exercice de ces missions.

Les conclusions du groupe de réflexion s'articulent dans cette perspective autour de quatre orientations parfaitement complémentaires : l'implication des sénateurs dans leur travail suppose, au-delà du dispositif de retenue financière proposée, une organisation plus rationnelle des travaux afin d'éviter le foisonnement et le chevauchement des réunions, une meilleure articulation entre les commissions et la séance publique et la dynamisation de la fonction de contrôle.

La proposition de résolution retient, parmi les 46 propositions du groupe de réflexion, les plus importantes d'entre elles, qui doivent figurer dans le Règlement. D'autres relèvent de l'instruction générale du Bureau qui, lors de sa réunion du 15 avril dernier, a pris plusieurs arrêtés en ce sens. D'autres enfin s'inscriraient davantage dans le cadre de « conventions » qui, établies entre les présidents de groupe et les présidents de commission, peuvent aussi être une source du droit parlementaire.

I. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

A. FAVORISER L'IMPLICATION DES SÉNATEURS DANS L'EXERCICE DE LEURS MISSIONS

Par l'insertion avant l'article 1^{er} du Règlement d'un chapitre préliminaire consacré à la « *participation des sénateurs aux travaux du Sénat* », la proposition de résolution entend marquer, avec une symbolique forte, la priorité donnée à l'une des orientations majeures de la révision proposée. Le nouvel article 1^{er} A pose l'obligation de participation des sénateurs aux travaux du Sénat assortie de deux séries de dispositions destinées à en assurer l'effectivité.

1. L'obligation de participer de façon effective aux travaux du Sénat

La proposition de résolution inscrit en tête du Règlement la disposition que le Bureau avait placé, le 25 juin 2014, au rang des sept

principes déontologiques applicables aux membres du Sénat : « *Les sénateurs s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat* ».

2. L'agenda sénatorial

Les dispositions actuelles relatives à l'agenda sénatorial sont réparties entre plusieurs articles. L'article 1^{er} A proposé par le texte les réunit et les précise. Comme tel est le cas aujourd'hui, les **groupes** se réuniraient le mardi matin, les **commissions** – la proposition de résolution ajoute pour leurs « *travaux législatifs* » – 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.

La **commission des affaires européennes** et les **délégations** se réuniraient le jeudi matin, et, pour la première fois, selon des horaires assignés : de 8 h 30 à 10 h 30 et toute la matinée pendant les semaines sénatoriales de contrôle.

Les « *autres réunions des différentes instances* » du Sénat se tiendraient en dehors des plages ainsi déterminées et en dehors des heures consacrées à la séance publique.

La formule « *en principe* » utilisée pour définir les périodes de la semaine réservées aux différentes instances permet de ménager la souplesse nécessaire. Néanmoins, les dispositions proposées ont vocation à structurer de manière directive l'ensemble des travaux du Sénat.

Lors de sa réunion du 15 avril, le Bureau a d'ailleurs arrêté la publication d'un tableau de bord prévisionnel de l'ordre du jour de la séance publique et des réunions des instances du Sénat afin d'éviter le chevauchement des réunions. Il doit être en particulier totalement exclu que, quelle qu'en soit la raison, une instance se réunisse pendant les explications de vote et les scrutins sur les textes dont la Conférence des présidents a indiqué qu'ils feraient l'objet d'un vote solennel, ou pendant les questions au Gouvernement.

3. La mise en place de dispositifs incitatifs

Afin de favoriser la présence des sénateurs, la proposition de résolution prévoit (article 1^{er} A, alinéa 7) un tableau nominatif des activités des sénateurs en séance ainsi que dans les structures permanentes et temporaires du Sénat et les instances parlementaires internationales. Comme l'a observé le Président du Sénat, lors des réunions du groupe de réflexion, cette publication permettrait de donner, sur des bases rigoureuses et précises, une vision d'ensemble de la participation des sénateurs que les informations fournies par des sites en ligne privés sur la base d'une vision réductrice du travail sénatorial n'autorisent pas toujours.

En second lieu, alors que seule aujourd'hui l'absence en commission peut faire l'objet de sanction financière, la proposition de résolution prévoit un mécanisme plus large et dissuasif mais respectueux du principe de proportionnalité (article 1^{er} A, alinéas 8 à 11).

Le champ du dispositif concernerait ainsi les absences au cours d'un même trimestre :

- soit à plus de la moitié des votes solennels, y compris les explications de vote, sur les projets et propositions de loi ;

- soit à plus de la moitié de l'ensemble des réunions de commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin et consacrées à l'examen de projets ou propositions de loi ;

- soit à plus de la moitié des séances de questions d'actualité au Gouvernement.

Une retenue de la moitié du montant de l'indemnité de fonction serait alors appliquée.

En cas d'absence à plus de la moitié de l'ensemble de ces votes, réunions et séances, cette retenue serait portée à la totalité du montant de l'indemnité de fonction et à la moitié du montant trimestriel de l'indemnité représentative des frais de mandat.

La proposition de résolution précise (article 1^{er} A, alinéa 10) que la participation d'un sénateur à une réunion d'une instance parlementaire internationale est comptabilisée comme une présence en séance ou en commission.

B. UN TRAVAIL PLUS EFFICACE

1. Une meilleure information des sénateurs et du public

D'une part, l'article 5 de la proposition de résolution prévoit la publication d'un « *compte rendu détaillé des réunions de commission* » dans le prolongement d'une pratique désormais bien établie.

D'autre part, l'article 6 de la proposition de résolution envisage la publication de l'avis rendu par le Conseil d'État sur les propositions de loi lorsqu'un tel avis a été demandé par le président de l'assemblée.

2. Une composition plus équilibrée de certaines commissions

L'article 4 de la proposition de résolution reprend la répartition des sénateurs entre les différentes commissions permanentes telle qu'elle figurait dans la proposition de résolution déposée le 12 mai 2014 par MM. Daniel

Raoul et Raymond Vall. Votre commission avait alors préféré ne pas adopter ce texte dans l'attente du renouvellement sénatorial de septembre 2014.

L'effectif et la vocation de chaque commission ayant été depuis lors conservés, le rééquilibrage proposé semble recueillir désormais l'assentiment le plus large.

Ainsi, le nombre des membres de la commission des affaires économiques serait porté de 39 à 51 membres et celui de la commission du développement durable de 39 à 49 membres. En contrepartie, la composition de la commission des affaires étrangères et de la défense, et celle de la commission de la culture seraient ramenées de 57 à 49 membres ; celle de la commission des affaires sociales de 57 à 51 membres. L'effectif de la commission des finances et celui de la commission des lois demeurerait inchangés (49 membres chacune).

Ce rééquilibrage interviendrait à compter du prochain renouvellement partiel.

De même, l'effectif de la commission des affaires européennes devrait être porté, lors du renouvellement de 2017, de 36 à 41 membres, de sorte que les différentes commissions permanentes y soient représentées de manière plus équilibrée.

3. Une meilleure complémentarité entre commissions et séance publique

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis que la discussion s'engage en séance publique, sauf pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projet de loi de financement de la sécurité sociale, sur le texte élaboré par la commission saisie au fond – et non plus sur le texte initial du Gouvernement ou sur celui transmis par l'autre assemblée. Cette innovation, sans doute l'une des plus marquantes de la loi constitutionnelle de 2008, avait pour objectif d'éviter la redondance entre le travail en commission et en séance publique, et de concentrer le débat dans l'hémicycle sur les points les plus importants. À cet égard, le bilan de la révision apparaît en demi-teinte. Le nombre d'amendements examinés en séance publique ne s'est pas réduit, bien au contraire : ainsi, au cours de la session 2013-2014, 3 000 amendements ont été déposés en commission et 9 000 en séance publique – ainsi pour le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, 976 amendements ont été déposés en commission et 1 796 en séance publique. Sans doute peut-on avancer que le nombre d'amendements en séance publique aurait été encore plus grand si avaient dû s'y ajouter les amendements adoptés en commission. Il n'en reste pas moins que les auteurs des amendements soit privilégient la séance publique, soit déposent successivement leurs amendements en commission puis en séance publique.

Or, l'article 44 de la Constitution, tel que modifié par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, a prévu que le droit d'amendement s'exerce en séance **ou** en commission. La loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution a ouvert aux règlements des assemblées, à la faveur de la mise en place de procédures d'examen simplifiées d'un texte, la faculté de prévoir que le texte adopté par la commission est seul mis en discussion en séance. Cette possibilité n'avait pas été encore utilisée. La proposition de résolution, pour une période expérimentale fixée jusqu'au 30 septembre 2017, s'en est saisie en instituant, dans le respect des conditions fixées par le législateur organique, une procédure d'examen en commission : le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe pourraient s'opposer au recours à cette procédure (article 12).

4. Une séance publique plus concentrée

Redonner tout son intérêt à la délibération en séance publique passe par un effort de concentration et de clarté.

Le souci de mieux concentrer les interventions de chacun dans le débat afin de leur donner un plus grand impact et de davantage susciter l'attention passe par une réduction des temps de parole.

Cette réduction est d'abord envisagée au stade de la discussion générale :

1° attribution pour la discussion générale des textes et pour tout débat inscrit à l'ordre du jour d'un temps d'une heure (article 8) ;

2° possibilité pour la Conférence des présidents de décider l'intervention dans la discussion générale d'un seul orateur par groupe - et d'un seul orateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe (article 8) ;

3° réduction de 20 à 10 minutes de la durée d'intervention des auteurs des propositions de loi et des rapporteurs dans la discussion générale (article 9) ;

4° limitation à 10 minutes (au lieu de 15) de la présentation des motions (article 9) ;

De manière générale et en particulier pour les paroles sur articles, présentations d'amendements et explications de vote, la durée d'intervention de droit commun en séance serait limitée à 2 minutes 30 (article 9).

La Conférence des présidents pourrait aussi prévoir de limiter à un orateur par groupe - ou sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe - les prises de parole et les explications de vote sur chaque article.

C. UNE MEILLEURE ARTICULATION ENTRE LÉGISLATION ET CONTRÔLE

La mission de contrôle du Parlement est essentielle.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 l'a rappelé en l'inscrivant à l'article 24 de la Constitution aux côtés de la fonction législative. Cependant la portée des actions menées par les parlementaires dans ce domaine résulte peut-être moins de leur multiplication que de leur concentration sur des sujets ciblés.

Des progrès doivent être accomplis sur cette voie pour conjurer les risques de dispersion, mieux coordonner les travaux de contrôle et mieux les articuler avec l'activité législative.

La proposition de résolution comporte trois mesures en ce sens :

- le passage à une séance hebdomadaire de questions d'actualité (au lieu d'un rythme bimensuel) et, en contrepartie, la suppression des questions cribles thématiques dont l'intérêt s'est affaibli au fil du temps (article 14) ;

- une information plus complète de la Conférence des présidents, grâce à l'avis préalable des commissions intéressées sur les demandes formulées par les groupes au titre de leur droit de tirage (article 3) ;

- la communication à la Conférence des présidents deux fois par session ordinaire du programme prévisionnel des travaux de contrôle ou d'évaluation des commissions et délégations et une fois par mois de la liste des auditions des commissions liées à leur mission de contrôle (article 7).

D. UNE GOUVERNANCE AMÉLIORÉE

1. La constitution des groupes sous forme d'association

L'article 2 de la proposition de résolution prévoit la constitution des groupes, ainsi que de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe en association.

Cette mesure résulte des conclusions du groupe de travail sur la gouvernance du Sénat. L'Assemblée nationale a adopté très récemment dans son Règlement une disposition identique. Le Conseil constitutionnel l'a validée considérant que l'obligation de constitution en association n'emportait aucun contrôle sur la constitution même du groupe.

2. La gestion des conflits d'intérêt

Le Bureau du Sénat avait adopté une proposition de résolution relative à la prévention des conflits d'intérêts sur laquelle, à l'invitation du Président du Sénat, la commission des lois s'est prononcée le 9 février dernier sur le rapport de M. François Pillet en adoptant plusieurs

amendements. Le dispositif retenu par l'article 14 de la proposition de résolution reprend ces travaux successifs.

Il vise à autoriser le Bureau à prononcer des sanctions disciplinaires - censure simple ou censure avec exclusion temporaire - à l'encontre des sénateurs qui auraient manqué à leurs obligations en matière de conflits d'intérêts.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a approuvé l'ensemble du dispositif de la proposition de résolution et, en particulier, trois des principales mesures : le mécanisme de retenue financière en cas d'absentéisme répété, le raccourcissement des durées d'intervention en séance publique, l'institution d'une procédure d'examen simplifié des textes destinée à concentrer l'examen des amendements en commission.

Elle a adopté plusieurs amendements destinés à en permettre la mise en œuvre effective.

A. L'AGENDA DU SÉNAT

Votre commission a précisé que le mercredi matin pouvait être consacré par principe aux travaux des commissions, qu'ils soient législatifs ou non. En effet, toutes les commissions permanentes n'ont pas nécessairement de travaux législatifs à leur ordre du jour le mercredi matin. Il serait paradoxal de les contraindre, comme pourrait le laisser entendre la rédaction de l'alinéa 5 du nouvel article 1^{er} A du Règlement, à se réunir, pour leurs travaux de contrôle, en dehors des mardi matin, mercredi matin, jeudi matin et des heures où le Sénat tient séance.

En revanche, votre commission a maintenu le principe selon lequel la retenue financière en cas d'absence en commission ne concerne que les réunions législatives du mercredi matin - même si ce choix est susceptible d'entraîner des différences de traitement entre les sénateurs selon qu'ils appartiennent ou non à des commissions à forte activité législative.

Votre commission a prévu que la participation d'un sénateur aux travaux d'une assemblée internationale en vertu d'une désignation par le Sénat ou à une mission outre-mer ou à l'étranger au nom de la commission permanente était prise en compte comme une présence en séance ou en commission.

B. LA PROCÉDURE D'EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission a constaté que la nouvelle procédure d'examen simplifiée des textes dite « *procédure d'examen en commission* » renvoyait pour partie à l'article 28 *ter* du Règlement relatif à la procédure de droit commun en commission. Or elle a observé que cette procédure restait incomplète du fait d'une censure du Conseil constitutionnel intervenue sur la résolution du 2 juin 2009 et ne prenait pas en compte, en particulier, les exigences posées par le Conseil constitutionnel en matière de contrôle de l'article 40. Aussi, conformément à la jurisprudence constitutionnelle, a-t-elle précisé que le président de la commission saisie au fond contrôle la recevabilité financière des amendements de commission avant leur mise en distribution. Dans l'esprit qui avait animé les auteurs de la résolution du 2 juin 2009, elle a indiqué que les amendements devaient être déposés au plus tard l'avant-veille de la réunion de commission.

Quant à la « *procédure d'examen en commission* », votre commission lui a apporté deux modifications principales :

- d'une part, alors que la procédure proposée s'articule en trois temps – une première réunion de commission dans sa formation habituelle pour établir un texte ; une deuxième réunion de la commission, publique et élargie aux premiers signataires des auteurs d'amendements qui ne seraient pas déjà membres de la commission, pour adopter un texte éventuellement complété par les amendements adoptés ; la séance publique au cours de laquelle ce texte est mis au vote après un débat resserré et sans possibilité d'amendement – votre commission a supprimé la première de ces étapes jugée difficilement compatible avec le principe même d'une procédure simplifiée ;

- d'autre part, votre commission a autorisé tous les signataires des amendements à participer à la réunion, s'ils le souhaitent.

C. LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

Les règlements des assemblées doivent respecter, d'une part, la Constitution et les mesures législatives organique et ordinaire prises pour son application et, d'autre part, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹.

Attentive au respect de ces normes de référence, votre commission a jugé plus prudent de soumettre la publication de l'avis du Conseil d'État sur une proposition de loi à l'accord de son auteur par parallélisme des formes avec la procédure prévue par l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

¹ CC, décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, cons. 4.

sur la saisine du Conseil d'État par le président de l'assemblée parlementaire.

* *

*

L'examen de la présente proposition de résolution a été précédé de l'adoption d'un arrêté du Bureau du Sénat - publié en annexe du rapport - qui viennent compléter une réforme appelée à marquer une étape décisive dans la modernisation de l'institution sénatoriale.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 1^{er} A [nouveau], 6 *ter*, 14, 15, 23 *bis* et 73 *ter* du Règlement)

Agenda sénatorial, organisation des réunions des différents organes internes et obligation de présence des sénateurs

L'article 1^{er} de la proposition de résolution vise à renforcer, avec l'insertion dans le Règlement d'un nouvel article, les obligations de présence des sénateurs en commission et en séance publique, sous peine de retenues financières, dans le cadre d'une organisation plus rationnelle des travaux du Sénat et de ses organes temporaires ou permanents. Ce nouveau dispositif revêt ainsi une cohérence d'ensemble.

En effet, selon l'exposé des motifs de la proposition de résolution, il s'agit de prévoir à la fois une « *organisation cohérente de la semaine sénatoriale* » et un « *renforcement des exigences de présence des sénateurs en commission et en séance* ». Une organisation plus cohérente et prévisible de l'agenda du Sénat doit permettre à nos collègues de remplir plus facilement leurs obligations de présence en commission comme en séance, permettant alors la mise en place d'un dispositif plus efficace de retenue financière en cas d'absences répétées.

Sont concernés par cette organisation rationalisée tous les organes internes du Sénat : les groupes, les commissions permanentes, la commission des affaires européennes et les délégations, les groupes d'études et les groupes d'amitié, les divers organes temporaires que sont les commissions spéciales, les commissions d'enquête ou encore les missions communes d'information, sans oublier évidemment le Bureau, le Conseil de Questure et la Conférence des présidents ou encore la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne et le comité de déontologie parlementaire.

Avant d'aborder le fond de cet article, votre rapporteur relève qu'il propose d'insérer ces nouvelles dispositions dans un chapitre préliminaire du Règlement, relatif à la « *participation des sénateurs aux travaux du Sénat* », avant même les dispositions relatives aux opérations de reconstitution du Sénat après chaque renouvellement, à savoir l'élection du Président et la désignation du Bureau, ainsi que la constitution des groupes et des commissions permanentes.

Afin de conserver au Règlement un ordre aussi logique que possible dans ses articles, votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement COM-14** visant à placer ces nouvelles dispositions à un endroit plus approprié, c'est-à-dire après les dispositions relatives aux groupes et aux commissions permanentes et spéciales et avant celles

relatives à la procédure législative et à l'organisation des séances. Ainsi, ces nouvelles dispositions se substitueraient à l'actuel chapitre III *bis*, supprimé par coordination par le présent article puisqu'il traite des réunions de certaines instances.

. L'affirmation de l'obligation de participation des sénateurs aux travaux du Sénat

Depuis 1959, le Règlement du Sénat dispose, dans son article 15, que « *la présence aux réunions de commissions est obligatoire* ». Cet article comporte également un dispositif de sanction financière¹, tombé en désuétude depuis longtemps².

De façon plus ambitieuse et exigeante, de façon à conforter le Sénat et son rôle dans les institutions et dans l'opinion, la présente proposition de résolution renouvelle l'obligation de présence en commission et instaure une obligation de présence, non seulement en commission, mais également en séance. Une telle obligation n'a pas d'équivalent dans le Règlement de l'Assemblée nationale.

Elle reprend ainsi une disposition introduite en juin 2014 dans l'instruction générale du Bureau, au titre des règles déontologiques applicables aux membres du Sénat³, la proposition de résolution dispose que « *les sénateurs s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat* ». Sur cette base, elle instaure un nouveau dispositif de retenue financière en cas d'absence en commission et en séance en certaines occasions.

. Les horaires de réunion des différentes instances permanentes et temporaires du Sénat

S'agissant des **groupes**, la présente proposition de résolution dispose qu'ils se réunissent, en principe, le mardi matin à partir de 10 h 30. Elle reprend ainsi, sans modification, l'article 6 *ter* du Règlement, introduit par la résolution du 2 juin 2009 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 Sénat⁴. En pratique, tous les groupes se réunissent à 10 h 30 ou 11 heures.

¹ L'article 15, alinéa 3, dispose : « En cas de trois absences consécutives non justifiées d'un commissaire dans une commission permanente, le bureau de la commission en informe le Président du Sénat, qui constate la démission de ce commissaire, lequel ne peut être remplacé en cours d'année et dont l'indemnité de fonction est réduite de moitié jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante. »

² Le dernier cas de sanction recensé – mais peut-être d'autres cas ont-ils existé dans les années 1960 – remonte à 1959, lorsque le bureau de la commission des affaires culturelles a signalé au président du Sénat trois absences consécutives non justifiées d'un de nos anciens collègues.

³ Chapitre XX bis de l'instruction générale du Bureau.

⁴ Le dossier relatif à cette résolution est consultable à l'adresse suivante :

S'agissant des **commissions permanentes et spéciales**, la présente proposition de résolution dispose que le Sénat consacre, en principe, à leurs « *travaux législatifs* » le mercredi matin, le mardi matin avant les réunions des groupes et, le cas échéant, une autre demi-journée fixée en fonction de l'ordre du jour en séance publique. Elle reprend ainsi, à une modification près, l'article 14 du Règlement, tel qu'il résulte de la résolution du 2 juin 2009 précitée. En effet, dans sa rédaction actuelle, le Règlement ne prévoit pas que ces horaires sont consacrés aux travaux uniquement législatifs des commissions.

Or, compte tenu d'une disposition suivante de la proposition, selon laquelle les autres réunions des différentes instances du Sénat se tiennent, en principe, en dehors notamment des horaires consacrés aux travaux législatifs des commissions et des heures où le Sénat siège, les réunions de commission permanente sur un ordre du jour non législatif ne pourraient pas se tenir, en principe, le mercredi matin ou le mardi matin avant les réunions de groupe. Une telle situation ne serait pas compatible avec l'organisation des travaux de contrôle des commissions dont le groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat a par ailleurs rappelé l'importance.

Aussi votre commission a-t-elle, à l'initiative de son rapporteur, adopté un **amendement COM-15** visant à préciser que le mercredi matin est consacré par principe aux travaux des commissions, qu'ils soient législatifs ou non. En effet, toutes les commissions permanentes n'ont pas nécessairement des travaux législatifs à leur ordre du jour le mercredi matin, mais toutes les commissions doivent se réunir, prioritairement, le mercredi matin, quel que soit leur ordre du jour.

Par ailleurs, votre rapporteur signale que le dispositif de retenue financière prévu par la présente proposition ne s'appuie que sur les réunions législatives des commissions du mercredi matin, celles au cours desquelles, en principe, des votes doivent avoir lieu.

S'agissant de la **commission des affaires européennes**, la présente proposition de résolution dispose qu'elle se réunit, en principe, le jeudi de 8 h 30 à 10 h 30 en dehors des semaines de contrôle, le jeudi toute la matinée lors des semaines de contrôle, ainsi que le jeudi de 13 h 30 à 15 heures, avant les questions d'actualité au Gouvernement. Entendu par votre rapporteur, le président de la commission des affaires européennes a évoqué la difficulté à ne pouvoir réunir la commission que le jeudi matin, par exemple pour le cas où est prévue l'audition d'un commissaire européen, qui n'est pas toujours disponible le jeudi matin.

S'agissant des **délégations**, la proposition de résolution dispose, comme pour la commission des affaires européennes, qu'elles se réunissent, en principe, aux mêmes horaires le jeudi.

Seraient ainsi concernées la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, créée par la loi en 1999, ainsi que les délégations créées par le Bureau du Sénat dans son instruction générale : délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation¹ et délégation à la prospective², créées en 2009, délégation à l'outre-mer, créée en 2011, et délégation aux entreprises, créée en 2014. Commune aux deux assemblées, la délégation au renseignement, créée par la loi en 2007, serait aussi concernée, de même que l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST), qui constitue selon l'article 6 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, une « *délégation parlementaire dénommée Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* ».

Enfin, s'agissant des réunions des **autres instances du Sénat**, la proposition de résolution prévoit qu'elles se tiennent, en principe, en dehors des horaires précités prévus pour les réunions des commissions permanentes et spéciales, de la commission des affaires européennes, des délégations et des groupes ainsi qu'en dehors des heures où le Sénat siège. Demeureraient disponibles en pratique, dans ces conditions, le lundi et le vendredi, lorsque le Sénat ne siège pas, et les suspensions de séance du midi et du soir. Les **autres réunions des instances précitées**, notamment les commissions permanentes, devraient également se tenir dans ces créneaux.

Seraient concernés par ces horaires les commissions d'enquête, les missions communes d'information, mais également les groupes d'études et les groupes d'amitié ou encore le Bureau et ses délégations, la Conférence des présidents, la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne et le comité de déontologie parlementaire.

La proposition de résolution, à juste titre, n'évoque pas les réunions des commissions mixtes paritaires, qui ne sont pas *stricto sensu* des instances du Sénat uniquement. En effet, compte tenu de la nécessité de trouver une date de réunion commune entre les commissions compétentes des deux assemblées, le Règlement du Sénat ne saurait fixer, même par principe, une plage unique de réunion de ces commissions.

Par précaution, la proposition de résolution utilise la locution « *en principe* » pour fixer l'ensemble de ces horaires de réunion, afin de conserver une certaine souplesse pratique, devant permettre, par exemple, la réunion d'une commission permanente pour entendre un ministre présenter un projet de loi – ce qui n'est guère envisageable le mercredi matin, jour du conseil des ministres –, une réunion de commission mixte paritaire, dont la date n'est pas toujours aisée à fixer avec l'Assemblée nationale, une réunion de la commission des affaires européennes pour entendre un commissaire

¹ La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a pris la suite de l'observatoire de la décentralisation, créé en 2004.

² La délégation à la prospective a pris la suite de la délégation pour la planification, créée par la loi en 1982 puis supprimée en 2009.

européen de passage à Paris ou une réunion de commission d'enquête pour entendre une personnalité particulière.

Pour assurer la coordination de l'ensemble des réunions de toutes les instances permanentes et temporaires du Sénat, la présente proposition de résolution prévoit que la Conférence des présidents est informée de toute décision d'ouverture d'une réunion à l'ensemble des sénateurs, de façon à éviter qu'une telle réunion ne nuise à la participation à d'autres réunions.

. Un nouveau mécanisme de retenue financière en cas d'absence en séance et commission

La proposition de résolution réforme profondément le dispositif de sanction financière applicable en cas d'absences répétées d'un sénateur en commission, tombé en désuétude, pour lui substituer un dispositif ambitieux de retenue financière en cas d'absences répétées en commission, mais également en séance publique, en certaines occasions. Son exposé des motifs évoque ainsi un « *nouveau dispositif de sanction financière* ».

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

Au 1^{er} février 2015, le montant brut de l'indemnité parlementaire s'élève à 7 100,15 € par mois et se décompose de la façon suivante :

- indemnité parlementaire de base : 5 514,68 € ;
- indemnité de résidence : 165,44 € ;
- indemnité de fonction : 1 420,03 €.

Sur le fondement de cet article, l'article 15, alinéa 4, du Règlement du Sénat comporte, depuis 1959, un dispositif de sanction financière en cas d'absences répétées en réunion de commission ainsi libellé :

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

Votre commission a déjà eu à connaître d'une première tentative de réforme de ce dispositif, à l'initiative de notre ancien collègue Jean-Pierre Bel, alors Président du Sénat. Le 11 décembre 2013, il avait déposé, avec les membres du Bureau, une proposition de résolution tendant à modifier le règlement du Sénat afin de rénover les règles relatives à l'obligation de

participation des sénateurs aux travaux des commissions du Sénat¹, visant à traduire les délibérations du Bureau des 27 février et 11 décembre 2013 sur l'obligation de participation des sénateurs aux réunions des commissions permanentes.

La présente proposition de résolution se situe dans le prolongement des travaux sur cette précédente proposition de résolution, adoptée avec modification par votre commission en février 2014, sur le rapport de notre collègue Alain Anziani. Cette proposition n'avait toutefois pas été examinée en séance publique et était restée sans suite. La présente proposition se veut plus exigeante à l'égard de nos collègues.

Cette précédente proposition reposait sur le dispositif suivant. Dans un premier temps, elle établissait une liste limitative des excuses valables pour justifier l'absence à une réunion de commission permanente, quel que soit le moment de la semaine où elle a lieu, notamment les cas prévus pour une délégation de vote, en vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote et la participation aux travaux d'une autre commission. Dans un second temps, en cas d'absences répétées sans excuse valable aux réunions de commission permanente du mercredi matin, en session ordinaire et hors période de suspension des travaux en séance publique, la proposition de résolution prévoyait un mécanisme de retenue financière partielle puis totale de l'indemnité de fonction à partir de trois absences mensuelles, tout en instaurant cependant une exonération de sanction pour les présidents des groupes, pour nos collègues d'outre-mer ou représentant les Français établis hors de France ainsi que pour nos collègues en congé du Sénat². La retenue ne pouvait porter que sur la seule indemnité de fonction, conformément à l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 précitée, sur une base mensuelle.

Votre commission avait alors approuvé l'économie générale de cette proposition de résolution, tout en ajustant ou en clarifiant certaines de ses dispositions et en cherchant à généraliser le principe de la retenue financière à l'ensemble des sénateurs, sans toutefois parvenir à élaborer un régime adapté à la situation particulière des sénateurs d'outre-mer ou représentant les Français établis hors de France. Votre commission avait également précisé

¹ Le dossier relatif à cette proposition de résolution est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr13-225.html>.

Cette proposition de résolution faisait suite aux travaux du groupe de travail sur les conditions matérielles et financières applicables aux sénateurs, mis en place par le Bureau du Sénat en son sein, sur la base desquels le Bureau avait déjà pris un certain nombre de dispositions en 2012 et 2013 en vue de rationaliser et de mieux encadrer les moyens mis à disposition des sénateurs pour faciliter l'exercice de leur mandat, dans un contexte de maîtrise des dépenses de fonctionnement du Sénat.

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

que le contrôle des absences et la pratique de la retenue devaient revenir aux questeurs.

Votre commission s'était néanmoins heurtée à la difficulté pratique et connue de la vérification des cas de force majeure, avancés pour justifier l'absence à une réunion de commission et donc être exempté de sanction. La présente proposition de résolution surmonte délibérément cette difficulté, en déconnectant le dispositif de retenue financière qu'elle met en place des cas de délégation de vote autorisés par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 précitée.

S'agissant d'abord de la **période de référence** pour comptabiliser les absences, la proposition de résolution fait le choix du trimestre, au cours de la session ordinaire, et non du mois, comme la précédente proposition. Ainsi, une retenue financière serait encourue en cas d'absences répétées « *au cours d'un même trimestre de la session ordinaire* », soit d'octobre à décembre, de janvier à mars et d'avril à juin. Les sessions extraordinaires, imprévisibles la plupart du temps, ne seraient pas concernées.

Le choix d'une période trimestrielle permet de mieux tenir compte de la situation particulière de nos collègues élus outre-mer ou représentant les Français établis hors de France, pour lesquels il est difficile d'envisager une présence chaque semaine, compte tenu des conditions de transport. De la sorte, nos collègues pourraient planifier leur présence lors du trimestre, sans avoir à être présents chaque semaine, comme c'est généralement le cas en pratique.

Dans ces conditions, votre commission n'a pas souhaité réserver de dispositif particulier pour les sénateurs élus outre-mer ou représentant les Français établis hors de France.

S'agissant des **obligations de présence** dont la méconnaissance peut entraîner une retenue financière, la proposition de résolution s'appuie à la fois sur l'obligation traditionnelle de présence en commission, centrée sur les réunions législatives du mercredi matin, sur deux obligations nouvelles de présence en séance publique, lors des votes déterminés par la Conférence des présidents et lors des questions d'actualité au Gouvernement.

Ainsi, selon la proposition de résolution, un sénateur encourrait une retenue financière en cas d'absence, au cours d'un même trimestre :

- soit à plus de la moitié des réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin pour l'examen de projets ou de propositions de loi ;

- soit à plus de la moitié des votes, y compris les explications de vote, sur les projets et propositions de loi déterminés par la Conférence des présidents ;

- soit à plus de la moitié des séances de questions d'actualité au Gouvernement, lesquelles devraient devenir hebdomadaires en application de l'article 14 de la présente proposition de résolution.

Les votes déterminés par la Conférence des présidents peuvent être, principalement, des scrutins publics à la tribune, de droit pour le vote en première lecture de l'ensemble du projet de loi finances de l'année comme pour l'approbation d'une déclaration de politique générale ou sur décision de la Conférence des présidents dans les autres cas, en application de l'article 60 *bis* du Règlement, ainsi que des votes solennels, scrutins publics ordinaires organisés dans un salon voisin de la salle des séances et décidés par la Conférence des présidents, en vertu du chapitre XV *bis* de l'instruction générale du Bureau¹. Ces votes ont lieu en général le mardi ou le mercredi.

Votre rapporteur précise que l'obligation de présence à plus de la moitié des réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin sur un ordre du jour législatif permet de couvrir les cas dans lesquels un sénateur participe à la réunion d'une autre commission permanente que celle à laquelle il appartient, soit en qualité de rapporteur pour avis, soit pour soutenir une proposition ou des amendements qu'il a déposés devant cette commission, s'il y a été autorisé en vertu de l'article 18, alinéa 3, du Règlement. En outre, la participation à une commission spéciale vaudrait également participation à la commission permanente dont on est membre.

Il appartiendrait aux services du Sénat, sous l'autorité des présidents de commission et des présidents de séance, de vérifier la présence des sénateurs dans les trois cas de figure prévus par la présente proposition. La comptabilisation des absences ne pourra s'effectuer qu'au terme de chaque trimestre de la session ordinaire.

Outre un **amendement COM-17** de mise en cohérence de la numérotation des alinéas, conformément à la rédaction habituelle du Règlement du Sénat, votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement COM-18** visant à préciser, dès lors que la proposition de résolution vise à assurer la présence des sénateurs au moment, notamment, des votes en séance et en commission, par cohérence, que cette présence est aussi requise, en séance, lors des votes solennels sur les propositions de résolution et, en commission, lors des réunions portant sur ces mêmes propositions, et pas uniquement sur les projets et propositions de loi.

La proposition de résolution ne prévoit qu'un cas d'exonération aux obligations de présence en commission ou en séance, lorsqu'un sénateur participe à une réunion d'une instance parlementaire internationale. Dans ce

¹ La possibilité d'organiser de tels scrutins solennels a été instaurée en 2009 et utilisée en 2015 pour la première fois.

cas, cette participation « *est comptabilisée comme une présence en séance ou en commission* ».

Devrait être concernée la participation aux divers travaux, et non aux seules réunions plénières, des différentes assemblées parlementaires internationales : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire de l'OTAN, Assemblée parlementaire de l'OSCE, Union interparlementaire, Assemblée parlementaire de la Méditerranée, Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée, Assemblée parlementaire de la coopération économique de la Mer noire et Assemblée parlementaire de la francophonie.

En dehors de ces institutions parlementaires internationales, il existe des rencontres parlementaires formalisées et régulières, qu'il convient selon votre rapporteur de prendre en compte. Il en est ainsi, par exemple, de la conférence interparlementaire pour la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de sécurité et de défense commune, prévue par les traités européens, et des réunions conjointes des commissions françaises et britanniques chargées de la défense, pour le suivi des accords de Lancaster House. Ces mentions ne sont pas exhaustives.

Plus largement, les commissions permanentes peuvent envoyer en mission certains de leurs membres outre-mer ou à l'étranger, de sorte que ceux-ci pourraient ne pas être en mesure de satisfaire à leurs obligations de présence en séance et en commission.

Dans ces conditions, votre commission a adopté, à l'initiative de son rapporteur, un **amendement COM-19** visant à clarifier les cas dans lesquels la participation d'un sénateur aux travaux d'une assemblée internationale, au sens large, ou à une mission outre-mer ou à l'étranger à la demande de la commission permanente à laquelle il appartient vaut présence en réunion de commission ou en séance au regard du dispositif de retenue financière.

En outre, votre rapporteur s'est interrogé sur l'absence d'articulation entre ce nouveau dispositif de sanction financière et l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 précitée et, plus précisément, sur sa conformité avec cette ordonnance, dès lors notamment que celle-ci autorise la délégation de vote dans certains cas, alors que la présente proposition prévoit une retenue en cas d'absence pour un vote déterminé par la Conférence des présidents, mais aussi pour une réunion de commission, même en cas de délégation de vote par conséquent.

Article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote

Les membres du Parlement ne sont autorisés à déléguer leur droit de vote que dans les cas suivants :

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

2° Mission temporaire confiée par le Gouvernement ;

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

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

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

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

Il ne peut y avoir de délégation lors d'un scrutin destiné à recueillir l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée sur une proposition de nomination selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Pour autant, le dispositif envisagé par la présente proposition de résolution s'appuie d'abord sur l'indemnité de fonction, dont la vocation est d'être liée à l'exercice effectif des fonctions. Même en cas d'absence justifiée au regard des situations permettant de déléguer son vote, votre rapporteur admet que les fonctions ne sont pas exercées. On peut d'ailleurs considérer que, justement pour cette raison, l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 précitée prévoit que « *le montant de l'indemnité de fonction varie en fonction de la participation du parlementaire aux travaux de l'assemblée à laquelle il appartient* ».

En effet, s'agissant des **modalités de calcul de la retenue financière** en cas d'absence, la présente proposition de résolution prévoit deux niveaux de sanction, le premier s'appliquant à la seule indemnité de fonction et le second s'appliquant à l'indemnité de fonction et à l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM).

Destinée à couvrir les frais inhérents à l'exercice du mandat, l'IRFM s'élève à 6 037,23 euros nets au 1^{er} février 2015.

Premièrement, un sénateur encourt une retenue égale à la moitié du montant trimestriel de son indemnité de fonction, soit 710 euros par mois sur trois mois, s'il est absent, alternativement, soit à plus de la moitié des votes déterminés par la Conférence des présidents en séance, soit à plus de la moitié des séances de questions d'actualité, soit à plus de la moitié des réunions législatives de sa commission permanente le mercredi matin.

Ce dispositif est conforme à l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 précitée.

Dans l'hypothèse où un sénateur manquerait à plus de la moitié de deux des trois obligations de présence, il ne devrait encourir que ce premier niveau de sanction financière, selon votre rapporteur, dès lors que le second niveau de sanction concerne les trois obligations cumulativement, de façon à assurer la proportionnalité du dispositif.

Deuxièmement, un sénateur encourt une retenue égale à la totalité du montant trimestriel de l'indemnité de fonction et à la moitié du montant trimestriel de l'IRFM, soit respectivement 1 420 et 3 019 euros par mois sur trois mois, ce qui représente un total de 4 439 euros par mois sur trois mois, s'il est absent, cumulativement, à plus de la moitié des votes déterminés par la Conférence des présidents en séance, à plus de la moitié des séances de questions d'actualité et à plus de la moitié des réunions législatives de sa commission permanente le mercredi matin.

La proposition de résolution instaure ainsi un mécanisme progressif et proportionné de sanction en cas d'absences répétées.

Votre rapporteur observe que l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 précitée évoque uniquement l'indemnité de fonction et non l'IRFM. Pour autant, l'IRFM n'a pas été instituée, à l'inverse de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité de fonction, par cette ordonnance, mais par une décision de chaque assemblée, ultérieurement. Dans ces conditions, votre rapporteur estime que les modalités de calcul de l'IRFM ainsi que son éventuelle modulation en fonction de la présence relèvent de la compétence de chaque assemblée et du principe d'autonomie parlementaire.

La proposition de résolution ajoute que la retenue ainsi calculée est pratiquée, sur décision des questeurs, sur le montant des indemnités versées chaque mois au cours du trimestre suivant le trimestre au cours duquel les absences ont été constatées. Les questeurs pratiqueraient ainsi cette retenue en fonction des informations qui lui seraient communiquées par les services du Sénat, sous l'autorité des présidents de commission et des présidents de séance.

À titre de comparaison, votre rapporteur indique que l'Assemblée nationale, lorsqu'elle a rénové son dispositif de sanction financière dans la réforme de son Règlement opérée par la résolution adoptée le 27 mai 2009 pour la mise en œuvre de la révision constitutionnelle de juillet 2008, s'en est tenue à un mécanisme portant sur la seule indemnité de fonction, en cas d'absences répétées en commission uniquement, dans la stricte continuité de la rédaction antérieure de l'article 42 de son Règlement, similaire sur ce point à l'actuel article 15 du Règlement du Sénat.

À la connaissance de votre rapporteur, ce mécanisme de sanction est effectivement appliqué à l'Assemblée nationale depuis plusieurs années.

Article 42 du Règlement de l'Assemblée nationale

1. - La présence des commissaires aux réunions des commissions est obligatoire.

2. - Les noms des commissaires présents, ainsi que les noms de ceux qui se sont excusés, soit pour l'un des motifs prévus par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, soit en raison d'un empêchement insurmontable, ou de ceux qui ont été valablement suppléés, sont publiés au *Journal officiel* le lendemain de chaque réunion de commission ainsi que par voie électronique.

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

Sur la question des indemnités sur lesquelles peut être pratiquée une retenue financière, l'exposé des motifs de la proposition de résolution précise que devrait être « *examinée, avec l'Assemblée nationale, la possibilité d'une révision de l'ordonnance du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, permettant de substituer une retenue sur l'indemnité parlementaire à la retenue sur l'indemnité représentative de frais de mandat* ». Lors de sa réunion du 15 avril 2015, le Bureau du Sénat a d'ailleurs créé un groupe de travail chargé de formuler, d'ici le 30 septembre 2015, des « *propositions d'aménagement du régime indemnitaire des parlementaires* » en vue de modifier cette ordonnance.

. Dispositions diverses et entrée en vigueur

D'une part, la présente proposition de résolution prévoit également la publication d'un « *tableau des activités des sénateurs en séance, dans les réunions des commissions, des délégations, des structures temporaires et dans les réunions des instances parlementaires internationales les mardi, mercredi et jeudi des semaines de séance* ».

Votre commission a estimé qu'une telle disposition, en raison de son caractère informatif et non normatif, ne relevait pas de la compétence du Règlement, mais plutôt de la pratique, adoptant en ce sens un **amendement COM-16** de suppression présenté par son rapporteur.

Votre rapporteur relève d'ailleurs que le Bureau du Sénat, dans sa réunion du 15 avril 2015, a modifié son instruction générale pour prévoir la publication d'un « *tableau de bord prévisionnel de l'ordre du jour de la séance publique et des réunions des instances du Sénat destiné à éviter les chevauchements de réunions* ».

D'autre part, la proposition de résolution supprime par coordination l'ensemble des dispositions en vigueur relatives aux réunions des différents organes internes du Sénat. Certaines coordinations ayant été omises, votre commission a adopté un **amendement COM-20** présenté par son rapporteur, afin d'y remédier.

En outre, l'entrée en vigueur du dispositif de retenue financière est prévue à compter du 1^{er} octobre 2015, à l'ouverture de la prochaine session ordinaire. En tout état de cause, ce dispositif de sanction n'est applicable que lors de la session ordinaire. Par ce même amendement, votre commission a précisé que ce nouveau dispositif entrerait en vigueur non pas au 1^{er} octobre, mais à l'ouverture de la prochaine session ordinaire. L'article 28 de la Constitution indique en effet que la session ordinaire commence, non pas au 1^{er} octobre, mais à compter du premier jour ouvrable d'octobre.

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

Article 2

(art. 5 et 6 du Règlement)

Obligation de constitution des groupes sous forme d'association

L'article 2 de la proposition de résolution dispose que les groupes politiques créés au sein du Sénat, dans les conditions fixées par l'article 5 du Règlement, devront désormais se constituer sous forme d'association, afin de « *sécuriser leur gestion et garantir leur transparence financière* » selon l'exposé des motifs. Il en serait de même pour la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, formée en application de l'article 6 du Règlement.

L'article 5, alinéa 2, du Règlement dispose que « *les groupes sont constitués par la remise à la Présidence du Sénat de la liste des sénateurs qui ont déclaré y adhérer* ». Lors de leur création et après chaque renouvellement du Sénat, ils doivent « *rendre publique une déclaration politique formulant les objectifs et les moyens de la politique qu'ils préconisent* ». La liste des membres des groupes est publiée au *Journal officiel* après chaque renouvellement, de même que leur déclaration politique. L'article 6, alinéa 2, ajoute que les « *sénateurs qui ne figurent sur la liste d'aucun groupe* » peuvent s'apparenter ou se rattacher administrativement à un groupe, avec l'accord du bureau du groupe.

Déjà, lors de sa réunion du 9 juillet 2014, le Bureau du Sénat a décidé que les aides financières attribuées aux groupes étaient « *exclusivement destinées aux dépenses nécessaires à leur activité ainsi qu'à la rémunération de leurs collaborateurs* » et que chaque groupe devait communiquer au Président et au Questeurs, avant le 31 mars de chaque année, leurs comptes certifiés par un

commissaire aux comptes, sous peine de suspension de ces aides financières jusqu'à leur transmission effective¹.

Parachevant la réforme engagée en juillet 2014, en conclusion des travaux du groupe de travail sur la gouvernance du Sénat, le Bureau a décidé, lors de sa réunion du 11 mars 2015, d'exiger des groupes qu'ils se constituent sous forme d'association, afin de renforcer la transparence de leur gestion. Cette décision se traduit dans la présente proposition.

Tel que modifié par la résolution adoptée par l'Assemblée nationale à cette seule fin le 17 septembre 2014, l'article 20 de son Règlement dispose déjà que les groupes « *sont constitués sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des membres du groupe et apparentés* », dans une rédaction identique à celle retenue par la proposition de résolution soumise à l'examen de votre commission.

Dans sa brève décision n° 2014-702 DC du 16 octobre 2014, validant cette résolution, le Conseil constitutionnel a considéré que celle-ci « *se limite à prévoir que ces groupes parlementaires, créés conformément à l'article 19 du même règlement, se constituent et se déclarent dans les formes prévues par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 susvisée pour les associations déclarées* ». Il a ajouté que « *ces obligations n'emportent aucun contrôle sur la constitution des groupes parlementaires et ne sont dès lors contraires à aucune disposition de la Constitution* ». Telle est également la finalité de la présente proposition.

Article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association

Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs.

La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration. Un exemplaire des statuts est joint à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours.

Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement.

L'association n'est rendue publique que par une insertion au *Journal officiel*, sur production de ce récépissé.

Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.

Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés.

Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande.

¹ L'arrêté n° 2014-190 du 9 juillet 2014 du Bureau du Sénat est consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/role/fiche/bur_cr_reunion090714.html.

Dès lors que les groupes seront constitués sous forme d'association pour leur gestion, ils disposeront pleinement de la capacité juridique pour assurer d'une façon satisfaisante leur gestion administrative et financière, y compris la gestion de leur personnel, à l'aide de la dotation attribuée par le Sénat et des contributions de leurs membres, et renforcer la transparence de leur gestion et de leurs comptes.

Une obligation similaire est prévue pour la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (RASNAG). En vertu de l'article 6, alinéa 4, du Règlement, « *les sénateurs qui ne sont ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés administrativement à un groupe déterminé forment une réunion administrative représentée par un délégué élu par elle* ».

Entendus par votre rapporteur, les présidents des groupes ainsi que le délégué de la RASNAG n'ont pas formulé d'objection à l'encontre de cette nouvelle obligation, étant précisé que certains groupes ont déjà constitué une association pour les besoins de leur gestion.

En vue de clarifier le fait que les prérogatives attribuées aux groupes par la Constitution, les lois organiques et ordinaires et le Règlement du Sénat sont exercées par les groupes et non par les associations constituées en vue de leur gestion, votre commission a adopté un **amendement COM-21**, à l'initiative de son rapporteur, précisant que chaque groupe, de même que la RASNAG, est constitué sous forme d'association « *en vue de sa gestion* » exclusivement. Cet amendement a également apporté une précision rédactionnelle.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3 (supprimé)

(art. 6 bis du Règlement)

**Procédure applicable aux demandes de création d'une commission
d'enquête ou d'une mission d'information par un groupe
au titre du « droit de tirage »**

Le présent article tend à compléter l'alinéa 3 du Règlement afin de préciser à deux titres les modalités de demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information à laquelle chaque groupe a droit par année parlementaire.

En l'état du droit, cette demande doit être formulée au plus tard une semaine avant la réunion de la Conférence des présidents qui doit en prendre acte. En outre, si la demande porte sur la création d'une commission d'enquête, elle doit répondre à des conditions spécifiques précisées à l'article 11 du Règlement (en particulier le dépôt d'une proposition de résolution soumis à un contrôle de recevabilité exercé par la commission des

lois au regard de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires).

Une double précision est apportée à ce dispositif.

En premier lieu, la demande serait formulée après avis des commissions intéressées (commissions permanentes et commission des affaires européennes). Le groupe politique à l'origine de la demande et la Conférence des présidents pourraient ainsi être éclairés, le cas échéant, sur les travaux déjà conduits ou en cours sur des sujets voisins par les commissions. Il appartiendrait au groupe d'en tirer les conséquences, s'il le souhaitait, sur une éventuelle réorientation de sa demande. Cette disposition entend favoriser une meilleure articulation des travaux de contrôle menés par les instances permanentes et temporaires du Sénat.

La seconde précision répond à une préoccupation complémentaire. Le président du groupe demandeur devrait présenter à la Conférence des présidents « *l'objet, le champ et les motifs de la demande* ». Votre rapporteur observe que les demandes de commissions d'enquête prennent nécessairement la forme d'une proposition de résolution assortie d'un exposé des motifs.

Votre commission a cependant adopté un **amendement COM-13** présenté par M. Jacques Mézard tendant à supprimer cet article au motif qu'il n'y a pas lieu d'encadrer les demandes formulées par les groupes au titre de leur droit de tirage.

Votre commission a **supprimé** l'article 3.

Article 4

(art. 7 et 73 *bis* du Règlement)

Rééquilibrage des effectifs des commissions permanentes et accroissement de l'effectif de la commission des affaires européennes

L'article 4 de la proposition de résolution vise à rééquilibrer les effectifs des commissions permanentes, en prévoyant pour chacune d'entre elles un effectif comparable de 49 ou 51 membres, ainsi qu'à accroître de 36 à 41 membres l'effectif de la commission des affaires européennes, à compter du prochain renouvellement du Sénat.

S'agissant de la composition des sept commissions permanentes, la présente proposition de résolution reprend strictement ce que notre collègue Daniel Raoul ainsi que notre ancien collègue Raymond Vall, alors présidents, respectivement, de la commission des affaires économiques et de celle du développement durable, avaient suggéré dans la proposition de résolution qu'ils avaient déposée en mai 2014. Sur le rapport de notre collègue Alain Anziani, en juin 2014, votre commission avait rejeté cette proposition de résolution, considérant qu'il appartenait au Sénat issu du renouvellement de septembre 2014 de délibérer sur cette question, sans préjudice à l'époque

d'une éventuelle réunion des deux commissions des affaires économiques et du développement durable, prônée par de nombreux collègues¹.

En effet, la résolution du 19 décembre 2011 avait constitué ces deux commissions par simple scission de l'ancienne commission de l'économie, de façon à permettre leur création immédiate, sans avoir à modifier les effectifs des autres commissions permanentes alors récemment reconstituées².

En réponse à l'initiative de nos collègues Daniel Raoul et Raymond Vall, votre commission avait néanmoins fait sien le constat selon lequel, compte tenu de leur charge de travail et de la nature des textes qu'elles sont amenées à examiner, ces deux commissions ne disposaient pas d'un effectif suffisant, avec 39 membres chacune.

Compte tenu des motifs de ce rejet, à l'issue des travaux de votre commission, les auteurs de la proposition de résolution avaient décidé de la retirer de l'ordre du jour.

Plusieurs méthodes ont été utilisées, par le passé, pour déterminer les effectifs des commissions permanentes, étant précisé que le règlement de chaque assemblée dispose depuis 1959 qu'on ne peut être membre que d'une seule commission, contrairement à la période antérieure, lorsque le nombre de commissions permanentes n'était pas limité par la Constitution.

Remontant à la résolution du 20 juillet 1962, laquelle visait à tirer les conséquences de la réduction du nombre de sénateurs d'outre-mer du fait des décolonisations, la tradition sénatoriale faisait de la commission des affaires économiques la commission la plus nombreuse, des commissions des finances et des lois les moins pourvues, les trois autres commissions ayant des effectifs intermédiaires équivalents voire identiques. La résolution du 19 décembre 2011 précitée a constitué un infléchissement de cette tradition, en créant deux commission de 39 membres, mais dans le cadre cependant de la création d'une septième commission.

Un autre critère de détermination des effectifs avait été envisagé, en juin 2014, par notre collègue Alain Anziani, qui paraissait de prime abord comme le critère théoriquement le plus objectif et le plus rationnel, à savoir la charge de travail moyenne de chaque commission. En pratique, il était toutefois difficile d'évaluer de façon à la fois objective et exhaustive la charge de travail de chaque commission, de sorte que ce critère ne pouvait être pris en compte qu'à titre de correctif. Au surplus, la tradition sénatoriale a ignoré

¹ Le dossier relatif à cette proposition de résolution est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr13-521.html>.

² En application de la résolution du 2 juin 2009, adoptée en vue de mettre en œuvre la révision constitutionnelle de juillet 2008, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, composée de 78 membres, a pris la suite de la commission des affaires économiques et du plan. La résolution du 19 décembre 2011 a scindé en deux cette commission, pour constituer la commission des affaires économiques et la commission du développement durable, l'une et l'autre composée de 39 membres.

assez largement ce critère, comme l'illustrent les exemples de la commission des finances et de la commission des lois.

Quant à l'Assemblée nationale, elle procédait jusqu'à sa résolution du 27 mai 2009 selon une méthode similaire à celle du Sénat. Appelant de ses vœux l'augmentation du nombre maximal de commissions permanentes, elle mit en œuvre dès cette résolution la faculté de constituer deux commissions supplémentaires ouverte par la révision constitutionnelle de juillet 2008, tout en prévoyant dans l'article 36 de son Règlement une règle égalitaire selon laquelle « *l'effectif maximum de chaque commission est égal à un huitième de l'effectif des membres composant l'Assemblée, arrondi au nombre immédiatement supérieur* ». Les huit commissions ont été constituées dès 2009, en cours de législature, dans leur nouvelle composition.

La présente proposition de résolution retient, peu ou prou, un même principe de répartition égalitaire entre toutes les commissions permanentes, avec un effectif impair fixé à 49 ou 51, conformément au tableau ci-après, modifiant à cet effet l'article 7 du Règlement.

Modification proposée des effectifs des commissions permanentes

	Effectif actuel	Proposition de résolution	Évolution
Commission des affaires économiques	39	51	+ 12
Commission des affaires étrangères	57	49	- 8
Commission des affaires sociales	57	51	- 6
Commission de la culture	57	49	- 8
Commission du développement durable	39	49	+ 10
Commission des finances	49	49	-
Commission des lois	49	49	-

La diminution des effectifs de trois commissions permanentes n'a pas suscité d'objection de la part des présidents de ces commissions, ni de celle des autres personnes entendues par votre rapporteur, en dépit de la modification de la méthode de répartition des sénateurs entre commissions.

Votre commission a approuvé le rééquilibrage des effectifs entre les sept commissions permanentes prévu par la présente proposition, laquelle conforte ainsi l'existence de la jeune commission du développement durable.

Par ailleurs, la proposition de résolution prévoit une augmentation de l'effectif de la commission des affaires européennes de 36 à 41 membres. Il

modifie à cet effet l'article 73 *bis* du Règlement, lequel prévoit également que cette commission doit être constituée « *de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes* ». L'accroissement de l'effectif devrait permettre une meilleure représentation des différentes commissions permanentes, laquelle est nécessaire dans la mesure où la commission des affaires européennes suit les sujets européens relevant de la compétence de toutes les commissions permanentes. Votre commission a aussi approuvé cette modification

Enfin, la proposition de résolution prévoit que ces modifications des effectifs des commissions permanentes comme de la commission des affaires européennes entreront en vigueur le 1^{er} octobre 2017. Cette date coïncide en principe avec le prochain renouvellement partiel du Sénat, tel qu'il résulte du calendrier actuel. Néanmoins, votre rapporteur rappelle qu'auront lieu en 2017 l'élection présidentielle puis les élections législatives et que, dans une configuration analogue, les élections sénatoriales prévues en septembre 2007 ont été reportées en septembre 2008. Aussi votre commission a-t-elle adopté, par précaution, un **amendement COM-22** présenté par son rapporteur pour préciser que les modifications prévues par le présent article s'appliqueront à compter du prochain renouvellement du Sénat, pour éviter toute difficulté éventuelle résultant d'une modification du calendrier électoral du Sénat.

Votre commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

Article 5

(art. 23 du Règlement)

Compte rendu des réunions des commissions

Aux termes de l'article 23 du Règlement du Sénat, il est publié chaque semaine un bulletin des commissions comportant notamment, lorsqu'un vote nominal a été demandé en commission en application de l'article 20 du Règlement, le résultat des votes et le nom des votants ainsi que « *tous autres renseignements relatifs aux travaux des commissions dont le détail est fixé par leur bureau* ».

La seule mention explicite faite par le Règlement à un compte rendu - sous forme intégrale - des débats en commission concerne l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi faisant l'objet d'un vote sans débat dans le cadre des procédures abrégées prévues par le chapitre VII *bis* du Règlement.

Ces dispositions apparaissent très en retrait par rapport à la pratique effectivement suivie par les commissions dont les réunions font systématiquement l'objet d'un compte rendu qui, d'une part, est annexé au rapport législatif ou au rapport d'information de la commission et, d'autre part, est publié chaque semaine dans un document réunissant l'ensemble des comptes rendus des réunions de commission sous l'égide de la direction de

la législation et du contrôle. Ces comptes rendus sont également mis en ligne dans de brefs délais sur le site internet du Sénat.

Le recours aux services de la direction du compte rendu analytique pour une partie importante des réunions des commissions donne très largement satisfaction aux présidents des commissions, comme votre rapporteur a pu le mesurer à la faveur de ses auditions.

La pratique ainsi observée par les commissions sénatoriales apparaît respectueuse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, dans une réserve d'interprétation formulée à l'occasion de l'examen de la résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009 a rappelé que « *les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, qui s'appliquent aux travaux des commissions, imposent qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et du vote émis en son sein ; qu'il en va notamment ainsi pour les projets et propositions de loi dont la discussion porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie au fond [...]* »¹.

Le présent article de la proposition de résolution tend à procéder à une mise à jour utile en prévoyant le remplacement du « bulletin des commissions » par le « compte rendu détaillé des réunions de commission ». Il conforte les pratiques actuelles et invite à l'exigence de précision conformément aux prescriptions du Conseil constitutionnel.

Votre commission a adopté l'article 5 **sans modification**.

Article 5 bis (nouveau)
(art. 28 *ter* du Règlement)

Procédure applicable aux amendements présentés en commission

Le présent article introduit par un **amendement COM-23** du rapporteur, adopté par votre commission, vise à compléter dans le Règlement la procédure suivant laquelle la commission saisie au fond établit son texte, en application de l'article 42 de la Constitution.

En premier lieu, il prévoit un délai limite pour le dépôt des amendements de commission, au plus tard l'avant-veille de sa réunion. Il confirme ainsi une pratique désormais bien établie depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

L'article précise en second lieu que le président de la commission contrôle la recevabilité financière de ces amendements au regard de l'article 40 de la Constitution avant leur mise en distribution, pour tenir compte de la censure prononcée sur ce point par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 sur la réforme du règlement du Sénat mettant en œuvre la révision constitutionnelle de juillet 2008.

¹ CC, décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009.

Votre rapporteur rappelle que le délai limite retenu pour les amendements de commission répond aux exigences de clarté et de sincérité des débats posées par le Conseil constitutionnel. Il est souhaitable que les amendements, après que leur conformité avec l'article 40 de la Constitution a été vérifiée, soient diffusés avant la réunion de commission afin que les membres de la commission puissent disposer du temps nécessaire pour en prendre connaissance et, le cas échéant, préparer des sous-amendements.

Dans cette perspective, ce délai est applicable au rapporteur de la commission. Si la commission doit inviter le Gouvernement à le respecter, elle ne peut, en revanche, le lui imposer.

En tout état de cause, ce délai doit pouvoir être modifié – raccourci ou reporté – par le président de la commission notamment lorsque les circonstances liées au délai d'examen du texte en séance publique l'exigent.

Votre commission a adopté l'article 5 *bis* **ainsi rédigé.**

Article 6

Publicité des avis du Conseil d'État sur les propositions de loi (art. 28 *ter* du Règlement)

Aux termes de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013, 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 peut s'y opposer dans un délai de cinq jours après que le président de l'assemblée lui a fait part de son intention.

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.

Le présent article prévoit que l'avis est annexé au rapport de la commission. Cette publicité ne semble toutefois envisageable que si, par parallélisme des formes avec la procédure de saisine du Conseil d'État, l'auteur de la proposition de loi ne s'y oppose pas. Tel est le sens de l'**amendement COM-24** adopté par votre commission à l'initiative de son rapporteur.

Votre commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié.**

Article 7

(art. 29 du Règlement)

Communication à la Conférence des présidents du programme de contrôle des commissions et des délégations, ainsi que de la liste des auditions liées à la mission de contrôle des commissions

La Conférence des présidents a pour vocation, conformément à l'alinéa 4 de l'article 29, de régler l'ordre du jour du Sénat et de délibérer sur les questions concernant la procédure législative ou les travaux d'information, de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Le présent article tend à compléter ces dispositions afin de prévoir que la Conférence des présidents se réunit deux fois par session ordinaire pour examiner le programme prévisionnel des travaux de contrôle ou d'évaluation des commissions et des délégations. Les présidents des délégations, qui ne participent pas habituellement à la Conférence des présidents, seraient associés à ces deux réunions¹.

Comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de résolution, cette disposition entend favoriser la « *mise en cohérence des différentes actions de contrôle* », ainsi que le développement des « *synergies entre la fonction de contrôle et l'élaboration de la loi* ». Le dispositif proposé n'a pas pour objet de réduire l'autonomie – qui reste complète – des commissions ou des délégations pour assurer leur mission de contrôle. Il les invite, comme une majorité d'entre elles le font déjà, à établir un programme de contrôle sur plusieurs mois. Il les incite aussi à un effort de coordination sur les sujets traités. La Conférence des présidents pourrait suggérer des ajustements de calendrier afin de mieux assurer le lien entre les travaux de contrôle et l'ordre du jour législatif prévisionnel. En complément des nouvelles dispositions prévues à l'article 3 de la proposition de résolution relatives aux modalités d'expression du droit de tirage des groupes, la réunion de la Conférence des présidents contribuerait aussi à éclairer les groupes dans leur choix de sujets retenus pour les missions d'information ou les commission d'enquête dont ils peuvent avoir l'initiative.

Par ailleurs, dans le même esprit, le présent article prévoit que les commissions transmettent à la Conférence des présidents une fois par mois la liste des auditions « *extra-législatives* » auxquelles elles procèdent. Cette disposition vise toutes les auditions en commission qui, sans rapport avec l'examen d'un texte, se rattachent à la mission de contrôle des commissions.

Les auditions organisées en application de l'article 13 – ou en application de dispositions apparentées – en vertu duquel les commissions sont appelées à donner un avis sur une proposition de nomination relèvent

¹ La Conférence des présidents, présidée par le Président du Sénat, comprend les vice-présidents, les présidents des groupes, les présidents des commissions permanentes, les présidents des commissions spéciales intéressées, le président de la commission des affaires européennes, ainsi que les rapporteurs généraux de la commission des finances et de la commission des affaires sociales.

d'un régime particulier. Par ailleurs, elles ne peuvent que difficilement entrer dans un programme prévisionnel fut-il mensuel. Elles ne sont donc pas concernées par la disposition proposée.

Votre commission a adopté **deux amendements COM-25 et COM-26** rédactionnels de son rapporteur et l'article 7 **ainsi modifié**.

Article 8

(art. 29 *ter* du Règlement)

Réduction de la durée des discussions générales et des débats

L'article 8 de la proposition de résolution vise à apporter une double modification à l'article 29 *ter* du Règlement, relatif à l'organisation des discussions générales des textes soumis au Sénat et des débats inscrits à son ordre du jour. L'organisation de ces débats est une prérogative propre de la Conférence des présidents, laquelle consiste à fixer une durée globale pour l'ensemble des interventions des orateurs des groupes et des sénateurs non inscrits. Aujourd'hui, cette durée globale se décompose pour chaque groupe en un temps forfaitaire minimal identique et un temps proportionnel calculé en fonction de son importance numérique.

Depuis la résolution du 2 juin 2009, adoptée pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle de juillet 2008, l'article 29 *ter* prévoit notamment une organisation des débats par défaut, en l'absence de décision de la Conférence des présidents, avec une durée globale de deux heures et un temps minimal de dix minutes par groupe. Auparavant, en l'absence d'une telle décision, le débat n'était pas du tout organisé et les orateurs pouvaient intervenir sans limitation de nombre ni délai d'inscription, dans la limite maximale de 45 minutes prévue à l'article 36, alinéa 2, du Règlement. Cette évolution marquait déjà la recherche d'une plus grande maîtrise du temps en séance, dans la suite d'ailleurs de réformes antérieures du Règlement.

Se situant dans le prolongement de cette évolution, le présent article est à rapprocher de l'article 9 de la présente proposition de résolution, lequel prévoit une réduction générale des durées d'intervention dans la discussion des motions et des amendements en séance. Dans le contexte actuel, votre rapporteur estime cette évolution nécessaire.

Selon l'exposé des motifs, il s'agit par cette réduction générale des temps de parole de « *siéger moins et mieux* » ainsi que de « *dynamiser les débats en séance* ». L'objectif ainsi recherché est l'allègement de la séance publique et la réduction de la durée des séances.

En effet, les statistiques de la durée de la séance publique montrent que le Sénat siège, en tendance, de plus en plus au fil des décennies¹. Le seuil

¹ Les statistiques de la séance publique depuis 1959 sont consultables à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/tableaux_de_bord/56_ans.pdf.

des 500 heures a été franchi en 1975, celui des 750 heures en 1980, celui des 900 heures en 1986 – mais c'était à l'époque un record – et celui des 1 000 heures en 2008-2009, avec un record à 1 127 heures en 2009-2010. Depuis plus de dix ans, rares ont été les années au cours desquelles le Sénat a siégé moins de 900 heures, en dehors des années d'élections présidentielle et législatives.

Ainsi, d'une part, le présent article instaure une nouvelle modalité d'organisation des discussions générales, destinée à limiter leur durée, en permettant à la Conférence des présidents de décider l'intervention d'un seul orateur par groupe et d'un seul sénateur non inscrit, pour une durée qu'elle détermine. Outre le gain de temps, une telle organisation permettrait des discussions plus dynamiques, allant à l'essentiel de la position de chaque groupe sur le texte en débat. Le temps pourrait être, éventuellement, égal pour chaque groupe, ou proportionnel, la décision appartenant à la seule Conférence des présidents, au sein de laquelle siègent en tout état de cause tous les présidents de groupe¹.

D'autre part, le présent article réduit de deux heures à une heure la durée par défaut attribuée aux orateurs des groupes dans la discussion générale d'un texte ou d'un débat, en l'absence de décision de la Conférence des présidents, à raison d'un temps minimal de cinq minutes par groupe et de trois minutes pour les non inscrits, sans limitation de nombre d'orateurs cependant au nom de chaque groupe.

Ces deux modifications font droit à une critique récurrente de la part de certains collègues à l'encontre de la durée jugée trop longue des discussions générales des textes, pour un intérêt parfois contestable.

Votre commission a adopté l'article 8 **sans modification**.

Article 9

(art. 31 *bis* [nouveau], 36, 42, 44 et 49 du Règlement)

Réduction générale de la durée des interventions dans la discussion générale, la discussion des motions et la discussion des amendements

L'article 9 de la proposition de résolution vise à réduire l'ensemble des interventions en séance publique, notamment à réduire à deux minutes et demie, par principe, toute intervention, en particulier dans la discussion des articles et des amendements sur un texte.

Comme pour l'article 8, l'objectif ainsi recherché est l'allègement de la séance publique et la réduction de la durée des séances.

¹ En cas de vote au sein de la Conférence des présidents, depuis la résolution du 2 juin 2009, chaque président de groupe dispose d'un nombre de voix équivalent au nombre des membres de son groupe, défalqué du nombre des membres de son groupe appartenant déjà à la Conférence.

En premier lieu, cet article crée un nouvel article 31 *bis* au sein du Règlement pour fixer une règle générale selon laquelle, sauf disposition contraire et hors débats organisés, la durée d'intervention d'un sénateur en séance ne peut excéder deux minutes et demie. Cette disposition a vocation à se substituer à la règle supplétive fixée à l'article 36, alinéa 2, selon laquelle aucune intervention en séance ne peut excéder quarante-cinq minutes : celle-ci est d'ailleurs supprimée par le présent article.

À titre de comparaison, l'Assemblée nationale, dans la résolution du 27 mai 2009 visant à mettre en œuvre la révision constitutionnelle de juillet 2008, a réduit la plupart de ses temps de parole en séance à deux minutes, ce que le Conseil constitutionnel a validé dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, sous la réserve « *qu'il appartiendra (...) au président de séance d'appliquer cette limitation du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* ».

Outre ce principe général, le présent article réduit l'ensemble des temps de parole prévus par le Règlement. Il réduit à dix minutes les durées actuellement fixées à quinze ou vingt minutes et à deux minutes et demie les durées actuellement fixées à trois ou cinq minutes.

Ainsi, dans la discussion générale, l'auteur d'une proposition de loi et chaque rapporteur ne disposera plus que de dix minutes au lieu de vingt. L'auteur d'une motion ne disposera plus que de dix minutes et non quinze pour développer son argumentation.

Dans la discussion des articles et des amendements, alors que toutes les durées sont aujourd'hui fixées à cinq minutes, à l'exception de la durée de présentation d'un amendement, réduite à trois minutes par la résolution du 2 juin 2009, toutes les durées seront limitées à deux minutes et demie, qu'il s'agisse d'une parole sur article, de la défense d'un amendement, d'une explication de vote sur un amendement ou sur un article.

De même, un rappel au Règlement devra désormais être développé en deux minutes et demie et pas cinq minutes comme actuellement.

Votre rapporteur relève que la même limitation à deux minutes et demie serait également opposable au rapporteur, pour exprimer l'avis de la commission sur une motion ou sur un amendement, alors qu'aujourd'hui il n'est pas limité, en dehors de la limitation générale à quarante-cinq minutes. Pour autant, la proposition de résolution ne remet pas en cause, à juste titre, la disposition selon laquelle « *la parole est accordée aux ministres, aux présidents et aux rapporteurs des commissions intéressées quand ils la demandent* », prévue à l'article 37, alinéa 2, du Règlement.

Par ailleurs, le présent article supprime également la faculté, tombée en désuétude, pour un orateur d'opinion contraire d'intervenir juste après la présentation d'un amendement. En tout état de cause, les explications de vote permettent à tout sénateur qui le souhaite d'intervenir pour exprimer son opinion sur un amendement.

En outre, le présent article ouvre la possibilité à la Conférence des présidents d'organiser les prises de parole et les explications de vote sur un article ainsi que les explications de vote sur l'ensemble d'un texte, là encore pour permettre de mieux maîtriser la durée des débats. Dans les deux cas, il peut être attribué à chaque groupe et aux non inscrits soit un temps minimal assorti d'un temps à la proportionnelle, soit un temps forfaitaire. Il peut aussi être prévu l'intervention pour une durée déterminée d'un seul orateur par groupe et d'un seul non inscrit.

En dehors de la limitation du temps de parole du rapporteur, votre commission a approuvé ces mesures de nature à accélérer les débats, sans les dénaturer, et à alléger et dynamiser la séance publique.

Votre commission a adopté un **amendement** rédactionnel **COM-27**, ainsi que l'article 9 **ainsi modifié**.

Article 10

(art. 38 du Règlement)

Simplification de la mise en œuvre de la clôture

L'article 10 de la proposition de résolution vise à rendre plus opérante la procédure de clôture, permettant de clore les débats lorsque sont intervenus deux orateurs d'opinion contraire. Il réécrit à cet effet l'article 38 du Règlement.

La clôture peut être demandée lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale d'un texte, lorsqu'elle n'est pas organisée, sur un article ou dans les explications de vote sur un amendement, un article ou l'ensemble d'un texte. Elle peut être proposée par le président de séance, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe.

La procédure de clôture instaurée par la résolution du 2 juin 2009, en raison peut-être de sa lourdeur, la rendant selon votre rapporteur quelque peu inopérante, n'a jamais été mise en œuvre, contrairement à celle qui était en vigueur auparavant. En effet, actuellement, si la proposition de clôture est adoptée par le Sénat, à main levée, cela entraîne une suspension immédiate de la séance et la réunion de la Conférence des présidents. Cette dernière doit se prononcer à la majorité des trois cinquièmes sur l'organisation de la suite du débat. Si elle ne parvient pas à un accord, la clôture prend alors effet immédiatement, après une intervention d'un représentant de chaque groupe pour cinq minutes. En cas de nouvelle proposition de clôture, si le Sénat l'adopte, à main levée, elle prend effet de même, après la même intervention. Une telle procédure pouvait faire perdre plus de temps qu'elle ne pouvait en faire gagner.

Plutôt que de reprendre la rédaction de la clôture avant la réforme du Règlement issue de la résolution du 2 juin 2009, la présente proposition

de résolution a préféré proposer une nouvelle rédaction, en partie inspirée de la procédure figurant à l'article 57 du Règlement de l'Assemblée nationale pour ce qui concerne les modalités de vote de la clôture, sans scrutin public.

Ainsi, les conditions de la demande de la clôture demeurerait les mêmes. Toute proposition de clôture donnerait lieu à un débat restreint, à raison d'un orateur par groupe et d'un non inscrit, pour une durée de deux minutes et demie chacun. Avant 2009, la demande de clôture ne donnait lieu à aucun débat, comme c'est aujourd'hui toujours le cas dans le Règlement de l'Assemblée nationale¹. Sans être aussi simple, la procédure prévue par la proposition de résolution est plus simple que la procédure actuelle. Ainsi, à l'issue de ce débat restreint, le Sénat statuerait sur la clôture, à main levée et, en cas de doute, par assis et levé, mais pas par scrutin public, pour éviter de perdre du temps, de sorte que si le doute persiste après l'épreuve par assis et levé, la discussion peut continuer. En revanche, si la proposition est adoptée, la clôture prend effet immédiatement.

Votre commission a adopté l'article 10 **sans modification**.

Article 11

(art. 44 du Règlement)

Moment de la discussion des motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité et la question préalable

L'article 11 de la proposition de résolution vise à modifier, dans la discussion générale d'un texte, le moment où sont présentées et discutées la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité et la motion tendant à opposer la question préalable.

Actuellement, l'exception d'irrecevabilité sur l'ensemble d'un texte est discutée avant le passage à la discussion des articles et donc après les interventions des orateurs des groupes. La question préalable est discutée au même moment, sauf lorsqu'elle émane du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, auquel cas elle peut être présentée dès après les interventions du Gouvernement et du rapporteur, avant les orateurs des groupes. En pratique, le Gouvernement ne dépose jamais de motion.

Le présent article vise à ce que ces deux motions soient discutées dès après les interventions du Gouvernement et du rapporteur, avant même les orateurs des groupes, de façon à purger la question en quelque sorte avant de passer à la discussion du fond du texte. Selon l'exposé des motifs de la proposition de résolution, l'objectif ici recherché est « *de fluidifier et de clarifier les débats législatifs en séance* ». Le Sénat s'alignerait ainsi pour l'essentiel sur les modalités figurant à l'article 91 du Règlement de l'Assemblée nationale.

¹ Sauf lorsque la demande de clôture porte sur la discussion générale.

Toutefois, si la motion est présentée par le Gouvernement ou par la commission, elle peut être discutée soit dès après leurs interventions, soit à l'issue des interventions des orateurs des groupes. Cette faculté permettrait de laisser le débat se dérouler préalablement. En tout état de cause, en pareil cas de figure, il appartiendrait à l'auteur de la motion – donc en pratique à la commission, puisque le Gouvernement ne dépose pas de motion – de décider du moment de sa discussion et de sa mise aux voix.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-28** à caractère rédactionnel.

Votre commission a adopté l'article 11 **ainsi modifié**.

Article 12

(Chapitre VII *bis*, art. 47 *ter* du Règlement)

Procédure d'examen en commission

Cet article tend à instituer une « *procédure d'examen en commission* » destinée à se substituer pendant un temps d'expérimentation dont le terme est fixé au 30 septembre 2017, aux procédures abrégées actuellement définies au chapitre VII *bis* du Règlement.

1. La possibilité de n'autoriser l'exercice du droit d'amendement qu'au stade de la commission

Le dispositif proposé entend concentrer l'exercice du droit d'amendement en commission afin de réduire le temps d'examen en séance publique. Même si la proposition de résolution n'a pas réservé cette nouvelle procédure à une catégorie particulière de textes, votre rapporteur juge utile de rappeler à titre liminaire que son utilisation ne saurait être envisagée, en particulier pendant la période d'expérimentation, que pour des projets ou propositions de loi dont l'adoption recueille l'assentiment le plus large.

Tel est le cas, par exemple, de textes examinés en deuxième lecture pour lesquels la commission saisie au fond envisage un vote conforme ou encore de la ratification de certaines ordonnances.

Avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les tentatives de simplifier la procédure législative s'étaient heurtées à un obstacle constitutionnel : le principe reconnu à tout parlementaire d'exercer son droit d'amendement en séance. Ainsi, le Conseil Constitutionnel avait censuré le 7 novembre 1990 une disposition d'une résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat relative au vote sans débat. Le Conseil avait alors considéré que « *s'il est loisible à une assemblée parlementaire de prévoir, par son Règlement, que dans le cadre de la procédure de « vote sans débat », le président met aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements adoptés par la commission, lorsqu'il n'en existe pas d'autres, en revanche porte atteinte au droit*

d'amendement [...] l'interdiction faite à tout membre de l'Assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci, au motif que cet amendement aurait été écarté par la commission saisie au fond ». L'intérêt des procédures abrégées s'en est trouvé singulièrement réduit – de fait ces procédures n'ont presque jamais été utilisées¹.

L'article 44 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, a permis de surmonter cette difficulté ; il prévoit en effet (premier alinéa) que le droit d'amendement s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. Comme votre rapporteur l'avait alors indiqué dans le rapport sur la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008² : « *le droit d'amendement s'exerçant en séance ou en commission, l'examen d'un amendement en commission suffirait à satisfaire l'exigence constitutionnelle. L'auteur d'un amendement rejeté en commission ne serait donc plus fondé à le soumettre de nouveau devant la formation plénière de son assemblée. L'enjeu de la disposition proposée par la révision constitutionnelle est de favoriser le recours aux procédures simplifiées d'examen des textes en séance publique* ».

La nouvelle rédaction de l'article 44 apparaît liée à l'une des innovations majeures de la révision de 2008 qui a permis que, sauf les exceptions visées à l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique s'engage sur le texte établi par les commissions et non sur celui déposé par le Gouvernement ou transmis par l'autre assemblée.

Le constituant n'a pas souhaité cependant aller jusqu'à conférer aux commissions, sur le modèle des « *leggine* » italiennes d'ailleurs peu utilisées, la faculté de légiférer directement³.

Sur le fondement de l'article 44, la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution a déterminé le cadre dans lequel les règlements des assemblées peuvent fixer les conditions d'exercice du droit d'amendement. Ainsi, elle a prévu (article 16) que le texte adopté par la commission saisie au fond pouvait être seul mis en discussion en séance – à l'exclusion, en d'autres termes, de tout amendement – à une double condition :

– que ce choix résulte de l'institution préalable dans le règlement des assemblées d'une procédure d'examen simplifiée ;

¹ Deux cas recensés depuis 1991 : le 10 juin 1991 pour la proposition de loi relative aux sanctions entre les avocats au Conseil d'État ; le 15 mai 1992 pour le projet de loi relatif au code de la propriété intellectuelle.

² Rapport au nom de la commission des lois par Jean-Jacques Hyest sur le projet de loi de modernisation des institutions de la V^e République, n° 387, Sénat, 2007-2008. Le rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/107-387/107-387.html>

³ Voir en annexe le mode d'adoption directe des textes en commission.

- que la mise en œuvre de cette procédure puisse être écartée à la demande, soit du Gouvernement, soit du président de la commission saisie au fond, soit du président d'un groupe.

Le Conseil Constitutionnel a validé ces dispositions¹.

2. Le dispositif proposé par la proposition de résolution

La proposition de résolution institue en lieu et place des procédures abrégées du chapitre VII *bis* du Règlement, une nouvelle procédure simplifiée sous le nom de « procédure d'examen en commission » dont l'objet est de n'autoriser le droit d'amendement qu'en commission et non en séance publique. L'initiative de cette procédure appartiendrait soit au Gouvernement, soit au président de la commission saisie au fond, soit au président d'un groupe.

• Les garanties

La mise en œuvre de la procédure est assortie de plusieurs garanties.

En premier lieu, le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe dispose d'un **droit d'opposition** qui peut s'exercer à deux moments-clefs :

- préalablement à la mise en œuvre de la procédure, conformément à la condition posée par la loi organique - cette opposition pourrait se manifester dès que l'une des trois autorités susceptibles de demander l'application de la procédure en aurait exprimé l'intention (vraisemblablement dans le cadre de la Conférence des présidents) et jusqu'au moment où la Conférence des présidents aurait fixé la date de la réunion de la commission chargée d'établir le texte mis en discussion en séance ;

- dans les trois jours suivant la publication du rapport de la commission - rapport qui d'une part explicitera le texte adopté par la commission publié dans le prolongement de la réunion de commission et qui comportera le compte rendu de cette réunion. Ainsi, si le texte ne convient pas à l'une des trois autorités disposant du droit d'opposition, le retour à la procédure de droit commun s'imposera et le droit d'amendement pourra s'exercer en séance.

Une deuxième série de garanties porte sur le déroulement de la procédure elle-même :

- en premier lieu, il appartiendrait à la Conférence des présidents, sur proposition du président de la commission saisie au fond, de fixer la date

¹ CC, décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009. Le commentaire aux Cahiers relève à ce sujet que le constituant avait entendu surmonter la jurisprudence du Conseil de 1990 de sorte que « le droit d'amendement puisse être exercé en commission mais non en séance publique ».

de la réunion de la commission ainsi que le délai limite pour le droit des amendements – prérogatives qui relèvent habituellement du seul président de commission ;

- ensuite, les sénateurs et le Gouvernement seraient immédiatement informés de la date de la réunion et de celle du délai limite ;

- en troisième lieu, pourraient participer à la réunion non seulement le Gouvernement, comme tel est déjà le cas pour toutes les réunions des commissions chargées d'établir un texte, mais aussi « *le premier signataire des amendements si aucun des signataires de l'amendement n'est déjà membre de la commission* » ;

- par ailleurs, la réunion serait **publique** ;

- enfin, le rapport de la commission reproduirait le texte des amendements non adoptés.

• **Les spécificités de la procédure en commission**

Le dispositif tel qu'il est envisagé par la proposition de résolution s'articule en trois temps :

- l'élaboration du texte par la commission selon la procédure de droit commun ;

- l'examen, dans le cadre d'une réunion publique, du texte ainsi établi par la commission élargie aux sénateurs non membres de la commission lorsqu'ils sont premiers signataires des amendements en vue d'établir un nouveau texte ;

- l'examen de cette deuxième version du texte de la commission en séance publique sans possibilité d'amendement.

Le déroulement de la procédure pour la deuxième réunion de commission présenterait en outre plusieurs spécificités par rapport à la procédure de droit commun d'examen des textes en commission :

- la durée de la discussion générale serait fixée par la Conférence des présidents ;

- les règles du débat en séance publique (par exemple le droit de défendre chaque amendement pendant deux minutes et demie) seraient applicables ;

- l'impossibilité de présenter aucune des motions mentionnées par l'article 44 du Règlement, sauf l'exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le texte en discussion est contraire à une disposition constitutionnelle. Seraient ainsi écartées la question préalable, les motions préjudicielles et les motions de renvoi en commission.

En revanche, comme tel est le cas pour la procédure de droit commun, la commission statuerait, à la fin de la réunion, sur l'ensemble du

texte. Par ailleurs, le texte adopté par la commission ferait l'objet d'une publication séparée et le rapport rendrait compte des débats en commission.

- **L'adoption en séance publique**

Si aucun amendement ne serait recevable en séance publique, un débat, certes limité, serait organisé avant que le Président ne mette aux voix le texte adopté par la commission. Ainsi, pourraient seuls intervenir le Gouvernement, les rapporteurs des commissions pendant dix minutes et, pour expliquer leur vote, un représentant par groupe pendant sept minutes, ainsi qu'un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pendant trois minutes.

- **Un dispositif expérimental**

De manière inédite dans le Règlement du Sénat, le dispositif présenterait un caractère expérimental. Au-delà du prochain renouvellement, le 30 septembre 2017, sa pérennisation justifiera une nouvelle modification du Règlement – faute de quoi les actuelles procédures abrégées pourraient s'appliquer. L'occasion sera ainsi donnée de dresser un bilan de l'application de cette procédure et de procéder, le cas échéant, à la lumière de l'expérience, aux ajustements nécessaires.

3. Les propositions de votre commission

Votre commission a approuvé ces dispositions dont l'application pourrait être rapidement envisagée pour l'examen en deuxième lecture de textes à caractère technique suscitant un large assentiment. Afin de favoriser un recours effectif à cette procédure, elle a adopté plusieurs amendements tendant à en simplifier le déroulement et à en renforcer les garanties.

- **La simplification du dispositif**

Dès lors que le dispositif proposé s'inscrit dans le cadre d'une procédure simplifiée, la première réunion de commission selon les formes de droit commun n'apparaît pas indispensable. En outre, l'établissement successif de deux textes par la commission ne semble pas correspondre à la lettre de l'article 42 de la Constitution. Aussi votre commission a-t-elle adopté un **amendement COM-30** de son rapporteur afin de concentrer la procédure d'examen en commission en deux temps :

- l'adoption du texte de la commission dans la formation élargie et publique ;

- l'adoption de ce texte en séance.

Au demeurant, la commission saisie au fond pourra toujours organiser, si elle le souhaite, un échange de vues préparatoire sur le texte considéré, ne serait-ce que pour apprécier l'intérêt de solliciter l'application de la procédure simplifiée.

Dans le cas où le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe souhaiterait, à l'issue de la

réunion de la commission, le retour à la procédure normale, il reviendrait à la Conférence des présidents d'ouvrir un délai limite pour les amendements de séance sur le texte élaboré par la commission et de fixer la date de la séance publique. Un **amendement COM-36** adopté par votre commission à l'initiative de son rapporteur le prévoit expressément.

- **La nature de la procédure d'examen en commission**

La procédure d'examen en commission tient compte du fait que le droit d'amendement s'exerce exclusivement en commission. Parce que son organisation a pour cadre la commission saisie au fond, elle apparaît davantage comme une déclinaison, assortie de spécificités marquées, de l'adoption d'un texte en commission plutôt que comme un dérivé de la séance publique en format réduit.

Elle emprunte ainsi plusieurs de ses traits à la procédure de droit commun.

En complétant par un article additionnel (article 5 *bis* nouveau) à la présente proposition de résolution les dispositions de l'article 28 *ter* du Règlement – relatives à la procédure de droit commun d'examen des textes en commission –, auquel l'article 47 *ter* dans la nouvelle rédaction proposée fait référence, votre commission a apporté les précisions nécessaires quant au traitement des amendements présentés en commission, en particulier au regard de l'article 40 de la Constitution.

Néanmoins, la proposition de résolution fait utilement référence aux règles du débat en séance publique. S'il n'est pas exclu que s'établissent des usages emprunts d'une certaine souplesse du travail en commission, les règles de séance publique demeureront en tout état de cause, en cas d'interrogations ou de contestations, le point de référence.

Votre commission n'a pas cependant jugé utile que la Conférence des présidents aille jusqu'à fixer la durée de la discussion générale – qui s'organise, en commission, de manière très libre et respectueuse du droit de parole de chacun. Elle a en conséquence adopté un **amendement COM-31** de son rapporteur tendant à supprimer cette précision, ainsi qu'un autre **amendement COM-34** de simplification.

- **Des garanties renforcées**

La proposition de résolution limite la participation à la réunion au premier signataire de l'amendement si aucun des signataires de l'amendement n'est déjà membre de la commission. Même si l'usage est d'examiner en commission tous les amendements, qu'ils soient ou non défendus, il est apparu préférable à votre commission de permettre à tous les signataires de l'amendement de participer, s'ils le souhaitent, à la réunion de commission. Votre commission a adopté un **amendement** de son rapporteur en ce sens.

Outre trois **amendements COM-29, COM-33 et COM-35** à caractère rédactionnel de son rapporteur, elle a adopté l'article 12 **ainsi modifié**.

Article 13

(art. 49 du Règlement)

Disjonction des amendements de rédaction globale de la discussion commune des amendements

L'article 13 de la proposition de résolution tend à modifier les règles de discussion commune des amendements, en disjoignant de la discussion commune de droit les amendements de rédaction globale d'un article, à l'instar des amendements de suppression de l'article. Il modifie à cette fin l'article 49 du Règlement, qui règle la discussion des amendements en séance publique.

Le principe de la discussion commune consiste à discuter ensemble, avant toute mise aux voix, la totalité des amendements en concurrence, incompatibles entre eux et donc insusceptibles d'être adoptés ensemble, afin de permettre une discussion globale des amendements présentant les divers arguments en présence. Jusqu'en 2009, un amendement de suppression d'un article mettait logiquement en discussion commune tous les amendements portant sur cet article, de même qu'un amendement de rédaction globale de l'article.

La résolution adoptée par le Sénat le 2 juin 2009, en vue, notamment, de modifier le Règlement à la suite de la révision constitutionnelle de juillet 2008, a déjà disjoint de droit de la discussion commune les amendements de suppression de l'article, de façon à éviter les discussions communes longues et quelque peu artificielles, dans l'hypothèse fréquente où l'amendement de suppression n'a pas vocation à être adopté.

Aujourd'hui, la présente proposition tend à faire de même, pour les mêmes raisons, avec les amendements de rédaction globale d'un article.

Votre rapporteur considère qu'il s'agit d'une disposition bienvenue, qui permettra de contribuer à la clarté de la discussion des amendements, en évitant la discussion commune - souvent longue et inutile - de l'ensemble des amendements portant sur un même article du seul fait d'un amendement de rédaction globale de cet article, lequel n'a pas toujours vocation à être adopté, à l'instar d'un amendement de suppression.

Ne subsisteraient, en conséquence, que des discussions communes plus circonscrites, au fil de l'article, et donc plus compréhensibles pour le déroulement des débats, et les discussions communes qui résulteraient d'amendements concurrents de rédaction globale d'un même article.

La proposition de résolution réserve néanmoins le cas, comme c'est déjà prévu aujourd'hui, où la commission saisie au fond proposerait à la

Conférence des présidents ou au Sénat de supprimer la discussion commune pour l'ensemble d'un article ou d'un texte, faculté rarement employée.

Votre commission a adopté l'article 13 **sans modification**.

Article 14

(art. 75 bis du Règlement)

Organisation d'une séance de questions d'actualité au Gouvernement par semaine et suppression des questions cribles thématiques

L'article 14 de la proposition de résolution vise à prévoir une séance de questions d'actualité au Gouvernement par semaine, contre deux fois par mois actuellement, et à supprimer les questions cribles thématiques. Selon l'exposé des motifs de la proposition, l'objectif recherché est de « dynamiser la fonction de questionnement ». L'article 75 bis du Règlement serait donc modifié et l'article 75 ter abrogé.

Ces dispositions sont conformes au dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, selon lequel « une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires (...), est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

S'agissant des questions au Gouvernement en lien avec l'actualité, l'article 75 bis du Règlement indique que « la Conférence des présidents arrête la répartition du nombre de ces questions entre les groupes et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe en tenant compte de leur importance numérique et fixe les modalités de leur dépôt et de la procédure suivie en séance ». En pratique, les séances de questions d'actualité ont lieu aujourd'hui un jeudi sur deux, à 15 heures.

Pour l'application de cette réforme, il appartiendra aux membres du Gouvernement de se rendre disponibles pour cette séance hebdomadaire, en application de l'article 48 de la Constitution. À cet égard, votre rapporteur rappelle que l'Assemblée nationale organise, quant à elle, deux séances de questions d'actualité par semaine, le mardi et le mercredi à 15 heures. La contrainte qui serait imposée par le Sénat aux membres du Gouvernement demeurerait donc moindre.

Instaurées par la résolution du 2 juin 2009, adoptée par le Sénat en vue, notamment, de mettre en œuvre la révision constitutionnelle de juillet 2008, les questions cribles thématiques n'ont jamais pleinement rencontré le succès, au point que nombre de collègues sont favorables aujourd'hui à leur suppression. La présente proposition en tire les conséquences en les supprimant.

Comme pour les questions d'actualité, l'article 75 ter du Règlement prévoit l'organisation de questions cribles thématiques deux fois par mois, de façon à permettre une alternance chaque semaine entre ces deux types de questions. En pratique, les séances de questions cribles ont aussi lieu le jeudi

à 15 heures. Il ajoute que « *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* ».

Par ailleurs, les séances de questions orales du mardi matin ne sont pas modifiées par la présente proposition de résolution.

Votre commission a adopté l'article 14 **sans modification**.

Article 15

(art. 99 *bis* à 99 *quater* [nouveaux] du Règlement)

Sanctions disciplinaires prononcées par le Bureau en cas de manquement d'un sénateur aux obligations déontologiques

L'article 15 de la proposition de résolution vise à mettre en place un régime de sanctions disciplinaires, par la censure simple et la censure avec exclusion temporaire, en cas de manquement d'un sénateur aux obligations déontologiques fixées par le Bureau pour la prévention et le traitement des conflits d'intérêts, en application de l'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. En effet, selon cet article, « *le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts* » et « *veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre* ».

Le présent article reprend, pour l'essentiel, le résultat des travaux de votre commission de février 2015 sur la proposition de résolution, déposée le 25 juin 2014 par notre ancien collègue Jean-Pierre Bel, alors Président du Sénat, ainsi que par la quasi-totalité des membres du Bureau, tendant à modifier le Règlement du Sénat afin d'autoriser le Bureau à prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre des sénateurs qui auraient manqué à leurs obligations en matière de conflits d'intérêts. Votre commission a étudié cette proposition sur le rapport de notre collègue François Pillet¹. En effet, le Président du Sénat, notre collègue Gérard Larcher, a souhaité que l'examen de cette proposition puisse contribuer aux réflexions qu'il conduisait au sein du groupe de travail relatif à la gouvernance du Sénat, ainsi que du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, réflexions ayant abouti, notamment, au dépôt de la présente proposition de résolution.

La proposition de notre ancien collègue avait été approuvée par le Bureau du Sénat, le 25 juin 2014, dans le cadre d'un ensemble de nouvelles règles issues de travaux conduits en 2013 et 2014 sur le renforcement des règles déontologiques applicables aux sénateurs, avec le concours du comité de déontologie parlementaire du Sénat, dans la continuité de règles déjà

¹ Le dossier relatif à cette proposition de résolution est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr13-657.html>.

instaurées en 2009 et 2011, dans un contexte de renforcement des exigences de transparence à l'égard des élus et des responsables publics. Lors de sa réunion de juin 2014, le Bureau a, d'une part, complété l'instruction générale du Bureau et, d'autre part, approuvé la proposition de résolution.

Le Bureau avait mené ces travaux déontologiques conformément à l'article 4 *quater* précité de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958. Cette disposition avait été adoptée à l'initiative de notre collègue Catherine Tasca, alors présidente du comité de déontologie, lors de l'examen de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Le présent article tend donc ainsi à permettre au Bureau du Sénat de prononcer des sanctions disciplinaires en cas de manquement aux règles déontologiques déjà instituées en juin 2014 dans l'instruction générale du Bureau en matière de conflits d'intérêts. En l'état, de tels manquements ne peuvent pas donner lieu à une quelconque sanction, puisque le régime disciplinaire des sénateurs relève de la seule compétence du Règlement, et non de l'instruction générale du Bureau.

Par ailleurs, le présent article vise à sanctionner disciplinairement, par la censure simple et la censure avec exclusion temporaire également, l'atteinte à la confidentialité des débats au sein du Bureau ou du comité de déontologie parlementaire.

. Le régime disciplinaire applicable aux sénateurs

Le régime disciplinaire applicable aux membres du Sénat est fixé par les articles 92 à 100 de notre Règlement, rassemblés au sein du chapitre XVII.

Ce régime comporte une échelle des peines disciplinaires à quatre niveaux de sanction, lesquelles sont prononcées, selon le cas, par le président ou par le Sénat lui-même sur sa proposition :

- le rappel à l'ordre ;
- le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ;
- la censure simple, emportant privation, pendant un mois, du tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction ;
- la censure avec exclusion temporaire, entraînant l'interdiction de prendre part aux travaux du Sénat comme de paraître dans le Palais du Luxembourg pendant quinze jours de séance (délai porté dans certains cas à trente jours de séance) et emportant privation, pendant deux mois, du tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction.

Pour mémoire, au 1^{er} février 2015, le montant brut mensuel de l'indemnité parlementaire s'élève à 7 100,15 € et se décompose ainsi :

- indemnité parlementaire de base : 5 514,68 € ;
- indemnité de résidence : 165,44 € ;

- indemnité de fonction : 1 420,03 €.

La censure prive ainsi le sénateur sanctionné de 3 258,26 € pour un ou deux mois, soit près de la moitié de l'indemnité parlementaire totale.

Le rappel à l'ordre et le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal sont des sanctions applicables en cas de perturbation du déroulement des débats en séance uniquement. Ils sont prononcés par le président.

La censure et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées par le Sénat lui-même, sur la proposition du président. D'une part, elles constituent des peines plus lourdes en cas de perturbation des débats, lorsqu'un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal a déjà été prononcé. D'autre part, elles visent à sanctionner de graves manquements, qui ne sont pas toujours liés à la séance publique : scène tumultueuse dans le Sénat, injures et menaces envers ses collègues ou envers une autorité constitutionnelle, appel à la violence en séance, outrage envers le Sénat ou son Président, usage du titre de sénateur pour un autre motif que l'exercice du mandat...

L'existence de ce régime disciplinaire interne, qui vise notamment à réprimer certains propos, constitue la contrepartie de l'irresponsabilité des parlementaires prévue par le premier alinéa de l'article 26 de la Constitution¹.

Depuis 1958, des sanctions disciplinaires n'ont été prononcées qu'à cinq reprises à l'encontre de certains de nos collègues.

Aucune censure n'a jamais été prononcée à l'encontre d'un sénateur sous la V^e République.

À titre de comparaison, les sanctions disciplinaires sont beaucoup plus fréquentes à l'Assemblée nationale et ont connu un regain ces dernières années, y compris s'agissant des sanctions les plus lourdes prévues par le Règlement de l'Assemblée nationale².

. L'examen de la précédente proposition de résolution en février 2015

Votre commission avait souhaité définir dans le Règlement du Sénat, et pas seulement dans l'instruction générale du Bureau, la notion de conflit d'intérêts, dans une formulation applicable aux sénateurs.

Lors de l'examen de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, à l'initiative de notre collègue Pierre-Yves Collombat, le Sénat avait introduit dans le texte une définition

¹ Le premier alinéa de l'article 26 de la Constitution dispose :

« Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. »

² Des rappels à l'ordre avec inscription au procès-verbal sont prononcés chaque année dans la période récente et une censure avec exclusion temporaire a été prononcée en 2011.

du conflit d'intérêts propre aux parlementaires, reprenant la définition proposée par le rapport d'information précité de 2011 sur les conflits d'intérêts. Cette disposition n'avait pas été retenue en dernière lecture par l'Assemblée nationale, dans le texte qu'elle a adopté.

En première lecture comme en nouvelle lecture, le Sénat avait adopté la définition suivante du conflit d'intérêts :

« Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un parlementaire détient des intérêts privés qui peuvent indûment influencer sur la façon dont il s'acquitte des missions liées à son mandat, et le conduire ainsi à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général. Ne peuvent être regardés comme de nature à susciter des conflits d'intérêts les intérêts en cause dans les décisions de portée générale ainsi que les intérêts qui se rattachent à une vaste catégorie de personnes. »

Par la suite, lors de sa réunion du 25 juin 2014, le Bureau du Sénat a introduit la définition suivante dans son instruction générale, ainsi que cela a été rappelé plus haut :

« Constitue un conflit d'intérêts toute situation dans laquelle les intérêts privés d'un membre du Sénat pourraient interférer avec l'accomplissement des missions liées à son mandat et le conduire à privilégier son intérêt particulier face à l'intérêt général. »

En février 2014, votre commission avait repris la définition adoptée dans le cadre de l'examen de la loi organique du 11 octobre 2013 précitée.

Elle avait également voulu reconnaître plus clairement le comité de déontologie parlementaire dans le Règlement du Sénat, considérant que le nouvel article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, issu de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, prévoit l'existence d'un « *organe chargé de la déontologie parlementaire* » au sein de chaque assemblée, chargé d'assister le Bureau.

Votre commission avait également précisé les manquements faisant encourir une sanction disciplinaire, au nom du principe de légalité des délits et des peines – principe constitutionnel en matière pénale.

En effet, la proposition de résolution prévoyait des sanctions en cas de manquement à l'obligation de déclarer au Bureau les dons, cadeaux et avantages en nature reçus, ainsi que les invitations financées par des organismes extérieurs au Sénat. Outre le fait qu'il est difficile en pratique de constater un défaut de déclaration, une telle obligation de déclaration, par sa généralité, ne semblait pas adaptée, alors que l'objectif recherché est de prévenir les conflits d'intérêts en contrôlant de telles déclarations. De plus, la notion d'organisme extérieur au Sénat était aussi particulièrement large. Enfin, la rédaction n'insistait pas suffisamment sur la mauvaise foi et l'intention de dissimulation pouvant être à l'origine d'une non-déclaration.

Afin de rendre ces obligations déclaratives plus opérantes, votre commission les avait centrées sur les relations des sénateurs avec les groupes d'intérêt et les organismes ou États étrangers. Ces relations sont davantage de nature à faire naître un conflit d'intérêts. Une telle rédaction aurait nécessairement pour effet de supprimer l'exception à l'obligation de déclaration concernant les seules invitations à des manifestations culturelles ou sportives en métropole.

Votre commission avait également jugé nécessaire de viser par une obligation déclarative la participation à des colloques ou groupes de travail à financement privé, conformément au rapport d'information précité de 2011 sur les conflits d'intérêts des parlementaires.

Elle avait également considéré pertinent de prévoir, à l'instar du Règlement de l'Assemblée nationale, la faculté de prononcer une sanction en cas de manquement grave à un principe déontologique défini par le Bureau dans son instruction générale : intérêt général, indépendance, intégrité, laïcité, assiduité, dignité et probité. On pourrait concevoir, par exemple, qu'en cas de manquement grave, répété et injustifié d'un de nos collègues au principe d'assiduité, ce dernier pourrait trouver opportun de prononcer une sanction disciplinaire, outre la retenue financière telle qu'elle organisée par l'article 1^{er} de la présente proposition de résolution.

Enfin, votre commission a voulu s'assurer du respect du principe du contradictoire et des droits de la défense, tout en assurant la publicité de la sanction. À cet égard, l'article 96, alinéa 2, du Règlement dispose que, lorsqu'est proposée une sanction de censure, « *le sénateur contre qui l'une ou l'autre de ces peines disciplinaires est demandée a toujours le droit d'être entendu ou de faire entendre en son nom un de ses collègues* », avant que le Sénat se prononce.

Le Bureau devrait donc entendre le sénateur concerné ou un de ses collègues en son nom, avant de prononcer une sanction. Cette disposition est d'autant plus importante qu'il n'y a pas de double degré de juridiction. En effet, du fait du principe constitutionnel d'autonomie des assemblées parlementaires, les sanctions disciplinaires ne sont susceptibles d'aucun recours, aucun organe extérieur ne pouvant être compétent pour statuer.

Pour les mêmes motifs, il avait semblé utile à votre commission de prévoir que la décision de sanction prononcée par le Bureau soit motivée.

Compte tenu du domaine déontologique dans lequel pourrait intervenir de telles sanctions, la publicité de la sanction pouvait constituer pour votre commission un élément substantiel de la sanction, tout en respectant le principe de proportionnalité.

Enfin, votre commission avait souhaité adapter et aggraver les sanctions en cas de manquement déontologique.

En effet, les sanctions de rappel à l'ordre et de rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, par leur nature même liée au débat en séance, n'étaient pas adaptées en cas de manquement déontologique.

À cet égard, l'article 99 du Règlement dispose que « *tout sénateur qui use de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat* » encourt la peine de censure simple ou de censure avec exclusion temporaire. Le rappel à l'ordre n'est pas prévu en pareil cas. Or il s'agit ici de réprimer, par ces sanctions, des manquements à la dignité du mandat, qui s'apparentent à des manquements déontologiques.

Votre commission avait donc prévu que seules les deux sanctions de censure puissent être prononcées en cas de manquement déontologique, tout en permettant au Bureau du Sénat de moduler à la hausse le montant et la durée de la privation d'une partie de l'indemnité parlementaire de base.

L'objectif recherché en aggravant les sanctions encourues était de les rendre suffisamment dissuasives pour inciter nos collègues à respecter leurs obligations déclaratives à l'égard du Bureau, à condition que celles-ci soient rendues plus efficaces et adaptées pour déceler et prévenir tout risque réel de conflit d'intérêts.

. La présente proposition de résolution

La présente proposition de résolution prévoit qu'encourt la censure simple ou la censure avec exclusion temporaire tout sénateur :

- qui n'a pas respecté une décision du Bureau lui enjoignant de mettre fin à une situation de conflit d'intérêts ou de prendre les mesures recommandées par le comité de déontologie ;

- qui a sciemment omis de déclarer au Bureau un don ou avantage en nature susceptible de constituer un conflit d'intérêts, reçu d'un groupe d'intérêt ou d'un organisme ou État étranger, à l'exception des cadeaux d'usage ;

- qui a sciemment omis de déclarer au Bureau une invitation, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, qu'il a acceptée de la part d'un groupe d'intérêt ou d'un organisme ou État étranger ;

- qui a sciemment omis de déclarer au Bureau sa participation, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, à une manifestation organisée par un groupe d'intérêt ou un organisme ou État étranger ;

- qui a gravement manqué aux principes déontologiques définis par le Bureau (intérêt général, indépendance, intégrité, laïcité, assiduité, dignité et probité).

En outre, les conséquences financières de la censure avec exclusion temporaire peuvent être alourdies jusqu'à la privation pendant six mois des

deux tiers de l'indemnité parlementaire et de la totalité de l'indemnité de fonction.

Ces sanctions seraient prononcées, par dérogation, par le Bureau sur proposition du Président du Sénat et non par le Sénat lui-même, compte tenu de la nature des manquements. Le Bureau devrait motiver ses décisions, en fonction de la gravité du manquement, et les rendre publiques.

Par ailleurs, les mêmes sanctions réprimeraient l'atteinte à la règle de confidentialité des débats au sein du Bureau et du comité de déontologie.

Outre cette dernière mention, la présente proposition de résolution diffère ainsi sur deux points des résultats des travaux de votre commission de février 2015 sur la précédente proposition de résolution : la mention d'une définition du conflit d'intérêts et la reconnaissance du comité de déontologie.

S'agissant de la définition du conflit d'intérêts, votre rapporteur a jugé qu'il n'était pas opportun de la faire figurer dans le Règlement, dès lors qu'elle est déjà mentionnée dans l'instruction générale du Bureau.

Votre rapporteur rappelle que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 sur la résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, notamment pour prévoir des sanctions disciplinaires en cas de manquement déontologique, n'a pas vu de difficulté dans ce que les obligations déontologiques précises des députés soient définies par le Bureau - c'est-à-dire dans l'instruction générale - et que les sanctions disciplinaires prononcées en cas de manquement soient prévues dans le Règlement.

En effet, alors que le régime disciplinaire des assemblées relève du règlement, l'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée a expressément prévu que les règles déontologiques applicables aux parlementaires devaient être fixées par le bureau de chaque assemblée.

En revanche, s'agissant de la mention du comité de déontologie, la proposition de résolution soumise à l'examen de votre commission évoque les « *mesures recommandées par le comité de déontologie parlementaire* » lorsqu'il est saisi d'un cas de conflit d'intérêts et prévoit la sanction de l'atteinte à la confidentialité de ses débats, ce qui a pour effet de reconnaître indirectement l'existence du comité dans le Règlement. Dans ces conditions, il semble préférable de prévoir expressément son existence et sa mission, auprès du Bureau et du Président du Sénat, au sein du Règlement, à l'instar de ce qu'a fait l'Assemblée nationale pour son déontologue.

Votre commission a adopté un **amendement COM-37** en ce sens proposé par son rapporteur, précisant que le comité assiste le Président et le Bureau dans la prévention et le traitement des conflits d'intérêts ainsi que sur toute question d'éthique parlementaire, reprenant une formulation de l'instruction générale du Bureau.

Par ce même amendement, votre commission a également procédé à diverses clarifications et coordinations rédactionnelles, isolant au sein de trois nouveaux articles 99 *bis* à 99 *quater* du Règlement la mention du comité de déontologie parlementaire, les sanctions en cas de manquement aux obligations déontologiques et en matière de conflits d'intérêts, ainsi que les sanctions en cas de violation de la confidentialité des débats du Bureau et du comité de déontologie.

Votre commission a adopté l'article 15 **ainsi modifié**.

* *

*

Votre commission a **adopté** la proposition de résolution **ainsi modifiée**.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 6 MAI 2015

M. Philippe Bas, président. – Examinons maintenant le rapport de M. Jean-Jacques Hiest sur la proposition de résolution de M. Gérard Larcher, président du Sénat, issue notamment du travail de MM les rapporteurs Alain Richard et Roger Karoutchi, et tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace.

M. Alain Richard. – Difficile d'être contre !

M. Pierre-Yves Collombat. – Pour le titre, ça va !

Mme Esther Benbassa. – Attendons le reste...

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Cette proposition de résolution modifie, complète ou abroge vingt articles du Règlement et y ajoute deux articles additionnels ; elle est donc comparable à la modification du Règlement du 2 juin 2009, qui visait à l'adapter à la révision constitutionnelle de 2008. Il s'agit ici du résultat d'une réflexion conduite au sein de notre assemblée, commencée sous la présidence de Jean-Pierre Bel, mais ayant connu un nouvel élan avec l'élection de Gérard Larcher, conformément à ce qu'il avait annoncé. La proposition modifie profondément les méthodes de travail à partir de l'œuvre considérable d'un groupe de travail où étaient représentés les groupes et les commissions, parallèlement à un autre groupe de travail, sur la gouvernance du Sénat, dont le rapporteur était le questeur Jean-Léonce Dupont.

La proposition de résolution vise à favoriser l'implication des sénateurs dans l'exercice de leurs missions et pose une obligation de participation effective aux travaux du Sénat. Les groupes politiques se réuniront le mardi matin ; les commissions auront leurs réunions législatives le mercredi matin, éventuellement le mardi matin également, avant les réunions de groupes et elles pourront siéger une autre demi-journée, en fonction des l'ordre du jour de la séance. C'est déjà la pratique. La commission des affaires européennes et les délégations se réuniraient le jeudi matin de 8 h 30 à 10 h 30 et toute la matinée les semaines sénatoriales de contrôle. Les réunions des autres instances, comme le Bureau, se tiendraient en dehors des plages ainsi déterminées et des heures consacrées à la séance publique. Ces dispositions s'appliqueraient « en principe » : voyez comment nous avons dû, hier, siéger en commission pour examiner le projet de loi sur le droit d'asile, pendant que se poursuivait la séance publique...

Des dispositifs incitatifs seront mis en place, comme le tableau nominatif des activités des sénateurs, qui comme l'a dit le président du Sénat, donnera sur des bases rigoureuses et précises une vision d'ensemble de la participation des sénateurs, ce que les informations fournies par les sites en ligne privés sur la base d'une vision réductrice ne permettent pas toujours.

Un nouveau dispositif de sanction financière serait institué contre l'absentéisme, prévoyant une retenue de la moitié du montant de l'indemnité de fonction en cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire, soit à plus de la moitié des votes solennels, y compris les explications de vote, sur les projets et propositions de loi, soit à plus de la moitié de l'ensemble des réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin et consacrées à l'examen de projets ou de propositions de loi, soit à plus de la moitié des séances de questions d'actualité au Gouvernement. En cas d'absence à plus de la moitié de l'ensemble de ces votes, réunions et séances, cette retenue serait portée à la totalité du montant de l'indemnité de fonction et à la moitié du montant de l'indemnité représentative de frais de mandat. La participation d'un sénateur à une réunion d'une instance parlementaire internationale – l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, par exemple – serait comptabilisée comme une présence en séance ou en commission. J'ajouterai un complément, pour inclure les missions données par les commissions, qui ne peuvent plus avoir lieu comme autrefois en dehors des sessions, puisque nous siégeons tout le temps !

La résolution prévoit aussi une meilleure information des sénateurs par un compte rendu détaillé des réunions des commissions grâce au concours du service des comptes rendus analytiques, que je veux saluer ici, le compte rendu de commission est désormais beaucoup plus développé qu'avant. À cela s'ajoute une composition plus équilibrée de certaines commissions : des propositions avaient été faites en ce sens par les présidents Raoul et Vall. Certains, telle la présidente Assassi, ont d'autres idées.

La proposition de résolution recherche une meilleure complémentarité entre commissions et séance publique. Nous pensons, au moment de la révision de 2008, que l'examen, en séance publique, du texte de la commission réduirait considérablement le nombre d'amendements...

M. François Pillet. – Hélas...

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Le bilan est effectivement en demi-teinte. Nous avons même connu une inflation des amendements en séance publique : en 2013-2014, 3 000 amendements ont été déposés en commission et 9 000 en séance publique. Pour le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, 976 amendements ont été déposés en commission et 1 787 en séance publique.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est un texte fondamental !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Sans doute ce nombre eût-il été plus grand si avaient dû s'y ajouter les amendements adoptés en commission. Il n'en reste pas moins que les auteurs des amendements, soit privilégient la séance publique, soit déposent systématiquement leurs amendements aux deux stades. Or l'article 44 de la Constitution prévoit que le droit d'amendement s'exerce en séance publique ou en commission.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas un « ou » exclusif.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Nous avons eu un débat avec l'Assemblée nationale sur ce sujet ; la Constitution ne dit pas « et »...

M. Alain Richard. – C'est un « ou » alternatif.

Mme Éliane Assassi. – Pas du tout !

Mme Esther Benbassa. – Un « ou » alternatif serait « ou bien en commission, ou bien en séance publique ».

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – La loi organique du 15 avril 2009 a ouvert au règlement des assemblées, à la faveur de la mise en place des procédures d'examen simplifié, la faculté de prévoir que le texte adopté par la commission est seul mis en discussion en séance. Cette possibilité, qui n'a pas encore été utilisée, est ouverte par la proposition de résolution à titre expérimental jusqu'au 30 septembre 2017 : le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou le président d'un groupe pourrait s'y opposer, comme aujourd'hui pour les conventions internationales.

Le souci de mieux concentrer les interventions de chacun dans le débat – pour assurer un plus grand impact à nos discussions – passe aussi par une réduction des temps de parole.

Mme Éliane Assassi. – Bien sûr...

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – La discussion générale ne serait plus que d'une heure, sauf décision de la Conférence des présidents, laquelle pourrait aussi décider de n'autoriser l'intervention que d'un seul orateur par groupe. La durée des interventions des auteurs des propositions de loi et des rapporteurs serait réduite de 20 à 10 minutes ; la présentation des motions serait limitée à 10 minutes. Pour les prises de paroles sur les articles, les présentations d'amendements et les explications de vote, la durée de droit commun serait limitée à 2 minutes 30.

La révision constitutionnelle de 2008 a inscrit à l'article 24 de la Constitution la mission de contrôle du Parlement. Mais la portée des actions dans ce domaine passe moins par leur multiplication que par leur concentration sur des sujets ciblés. La proposition de résolution prévoit une séance hebdomadaire de questions d'actualité et la suppression des questions cibles thématiques – qui n'ont pas eu les résultats escomptés – ainsi qu'une information plus complète de la Conférence des présidents

grâce à l'avis préalable des commissions sur les demandes des groupes au titre de leur droit de tirage. Les commissions communiqueraient deux fois par session ordinaire le programme prévisionnel des travaux de contrôle et d'évaluation des commissions et délégations et, une fois par mois, la liste des auditions extra-législatives des commissions.

Compte tenu des problèmes apparus, les groupes doivent être réformés. Ils sont constitutionnels, puisque la Constitution cite désormais les « groupes parlementaires », « groupes d'opposition » et « groupes minoritaires ». Néanmoins leur gestion peut se faire sous la forme d'association, comme à l'Assemblée nationale, avec un commissaire aux comptes, pour une transparence qui me semble indispensable. Le Conseil constitutionnel l'a validé pour l'Assemblée nationale. La proposition de résolution que nous avons adoptée en février dernier concernant la prévention des conflits d'intérêts, sur l'excellent rapport de François Pillet, est reprise pour l'essentiel dans les dispositions concernant les sanctions disciplinaires.

Je vous proposerai d'approuver l'ensemble du dispositif et en particulier la retenue en cas d'absentéisme, le raccourcissement des durées d'intervention en séance et la procédure expérimentale simplifiée concernant l'examen des amendements en commission. Je vous proposerai des amendements, mais uniquement sur les sujets qui nous sont soumis, contrairement à certains que vous avez présentés, très intéressants, mais extérieurs à la question. Il y aura d'autres résolutions.

M. Pierre-Yves Collombat. – Demain, après-demain...

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Le problème de l'article 40 est insoluble, Monsieur Collombat !

M. Pierre-Yves Collombat. – Les vraies questions sont insolubles !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Le mercredi matin serait consacré en principe aux réunions de commissions, même non législatives, qui ne doivent pas avoir lieu à un autre moment...

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous pouvons aussi ne pas nous réunir.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – En revanche, je propose de maintenir que la retenue financière ne concerne que les réunions législatives du mercredi matin, même si cela peut apporter des inégalités entre les sénateurs selon qu'ils appartiennent ou non à une commission à forte activité législative...

Mme Catherine Tasca. – C'est un honneur, lorsque c'est le cas !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Et cet honneur implique des contraintes.

La procédure de droit commun de l'examen en commission à l'article 28 *ter* du Règlement reste incomplète du fait d'une censure du Conseil constitutionnel sur la résolution du 2 juin 2009 qui ne prend pas en compte ses exigences de contrôle de l'application de l'article 40. Je propose donc de préciser que le président de la commission saisie au fond contrôle la recevabilité financière des amendements avant leur mise en distribution, qui pour ce faire devraient être déposés au plus tard l'avant-veille de la réunion.

La procédure expérimentale d'examen en commission s'articule en trois temps : une première réunion pour établir un texte ; une deuxième, publique et élargie aux premiers signataires d'amendements non membres de la commission, pour établir un texte éventuellement amendé ; la séance publique, au cours de laquelle le texte est mis au vote après un débat resserré. Je propose de supprimer la première de ces étapes, incompatible avec le principe d'une procédure simplifiée, et d'autoriser tous les signataires des amendements à participer à la réunion s'ils le souhaitent.

L'avis du Conseil d'État sur les propositions de loi est aujourd'hui adressé au président du Sénat, qui en donne communication à l'auteur. La proposition de résolution, allant au-delà de la loi organique, prévoit la publication de l'avis. Je propose que celle-ci soit conditionnée à l'accord de l'auteur, qui peut décider de retirer ou modifier sa proposition. Il ne faudrait pas que ce sujet modeste aboutisse à une censure du Conseil constitutionnel, qui est très vigilant sur le règlement des assemblées parlementaires, j'en ai fait l'expérience en tant que rapporteur de résolutions.

M. François Zocchetto. – Nous soutenons l'inspiration comme le détail de cette proposition de résolution, qui a été précédée d'une concertation très approfondie. J'aurai cependant deux observations. Le rapporteur a bien perçu la difficulté à lier groupe et association, celui-ci, étant une notion constitutionnelle, ne pouvant se réduire à celle-là ; dans sa rédaction actuelle, le texte est insatisfaisant, mais un amendement du rapporteur réglera cette question. L'article 3 soumet à l'avis des commissions compétentes au fond le droit de tirage des groupes...

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est scandaleux !

Mme Esther Benbassa. – Tout à fait !

M. François Zocchetto. – Et les demandes devront être motivées. Aujourd'hui, au contraire, le droit de tirage est, sinon souverain, du moins non soumis à discussion, sauf abus ou erreur manifestes. Je suis opposé à ces deux mesures, malgré mon grand respect pour les commissions.

M. François Pillet. – Le rapport, à la fois synthétique et exhaustif, est excellent. J'ai une question sur l'article 1er. L'expérience démontre que lorsqu'un sénateur s'intéresse en profondeur à un sujet, ses engagements peuvent s'entrechoquer dans son emploi du temps ; il lui suffit d'être membre d'une commission d'enquête, rapporteur sur un texte et membre d'une commission spéciale, rapporteur d'une mission d'information...

Prenons un exemple simple : hier, il était difficile d'être dans l'hémicycle pour débattre de la loi Macron et ici, en commission, pour examiner la réforme de l'asile.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est antidémocratique.

M. François Pillet. – Je suis également réservé sur l'utilité de la présence obligatoire aux questions d'actualité, compte tenu de la qualité parfois moyenne des réponses du Gouvernement...

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – On pourrait en dire autant des questions...

M. François Pillet. – Ne pourrait-on atténuer l'automatisme de ces sanctions
– notre commission prise peu les sanctions automatiques – car il peut être justifié d'être absent si l'on est présent à une audition d'une commission d'enquête et d'une commission spéciale ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Je comprends l'intention du président du Sénat...

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Du Bureau !

M. Pierre-Yves Collombat. – ...si vous voulez, du Bureau. Le Sénat subit des attaques récurrentes, en particulier des médias qui sont à la recherche de sujets croustillants, et nous prêtons parfois le flanc aux critiques. Elles viennent du plus haut niveau : souvenons-nous du Haut Conseil des territoires, ou des propos du président de l'Assemblée nationale... Je ne suis pas opposé aux propositions qui nous sont faites. Mais j'ai deux regrets – nous verrons s'ils s'atténuent en fonction de notre discussion. Les propositions sacrifient trop aux critiques et se concentrent trop sur ce qui se voit, plutôt que d'apporter des réponses aux problèmes réels de fonctionnement de notre institution. Il faut certes lutter contre l'absentéisme ; mais pas en nous obligeant à assister aux questions au Gouvernement, cette mascarade ! Soit le sénateur qui pose sa question appartient à la majorité et il passe les plats au Gouvernement ; soit il est dans l'opposition et le Gouvernement lui répond que son camp, au pouvoir, faisait la même chose, et qu'il n'a donc qu'à se taire. Enfin, si vous posez une question incongrue, le Gouvernement répond à côté.

M. Alain Marc et Mme Catherine di Folco. – C'est vrai !

M. André Reichardt. – C'est un bon résumé.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si encore, nous pouvions répondre à la réponse, cela changerait tout, mais ce n'est pas à l'ordre du jour.

Il y a certes une inflation de présentations d'amendements et de prises de parole. Mais plutôt que de réduire le temps imparti, demandons-nous à quoi tient cette dérive. À une perversité des sénateurs ? Certes non ! Mais faute de faire, sur les grands sujets, autre chose que de la figuration, le

Parlement s'est progressivement concentré sur sa fonction tribunicienne. Nous en sommes là ! Si nous pouvions discuter du fond et peser sur les choix autrement, nous n'aurions pas à utiliser le seul moyen qui nous reste, surtout au Sénat, où les contraintes issues des partis sont moins fortes. Si vous baissez le temps imparti aux prises de paroles, elles se multiplieront ! On ne gagnera rien. J'ai le plus grand respect pour les groupes ; mais les parlementaires sont des sénateurs, non des groupes. Tout mandat impératif est nul ; c'est écrit dans la Constitution, même si on l'oublie parfois. Je ne minimise pas les difficultés, mais il y a beaucoup à revoir.

M. Simon Sutour. – Il y a quatre semaines, dans une voiture qui nous amenait à la gare de Lyon, des collègues élus en 2014 m'ont demandé ce qu'avaient fait leurs prédécesseurs pour que nous en arrivions là. Vous le savez, je suis le vice-doyen de cette commission, après le doyen M. Hyest...

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – À ce point ?

M. Simon Sutour. – Je leur ai répondu : rien d'autre que leur travail. Ce texte sera voté, mais pas de gaieté de cœur par nombre de nos collègues. Je me félicite d'un amendement du rapporteur supprimant l'alinéa 10 de l'article 1^{er}, qui, franchement, est une catastrophe. L'exposé des motifs énonce : « afin de témoigner de la diversité des activités des sénateurs, serait publié un tableau des activités des sénateurs les mardi, mercredi et jeudi des semaines de séance. » Les gens ne verront que les réunions où nous n'avons pu nous rendre ! L'activité de sénateur ne se résume pas à attendre, telle une momie, dans l'hémicycle, que cela se passe ! Dans mon département, le ministre Vallini a pensé qu'il était important de réunir un jeudi les maires pour entendre leur opinion sur la réforme territoriale...

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Ne le décevez pas !

M. Simon Sutour. – N'importe lequel d'entre nous considère de son devoir d'assister à une réunion comme celle-là ; or elle se tiendra pendant une séance de questions d'actualité. Nous pourrions citer bien d'autres exemples. Nous entrons dans un système où nous calculerons le nombre de réunions auxquelles assister pour satisfaire aux obligations du texte, alors que nous y satisfaisions largement jusqu'à présent...

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Pas tous !

M. Simon Sutour. – Nous devons calculer.

Je suis déçu qu'il n'y ait pas d'évolution sur un sujet grave : l'exécution sommaire que subit la commission des affaires européennes. Le Sénat renonce à son pouvoir en cette matière, alors que chacun s'étonne que plus de la moitié de la législation applicable soit d'origine européenne. À l'initiative du président Sarkozy et de son excellent secrétaire d'État aux affaires européennes, Jean-Pierre Jouyet, l'article 88 de la Constitution lui a donné des attributions considérables. Or dans ce texte, elle se trouve mêlée aux délégations, dans un gros paquet. Elle est pourtant la seule commission

nominativement citée par la Constitution ; tandis que les délégations relèvent de l'Instruction générale du Bureau. Afin d'examiner la législation européenne, elle reçoit les commissaires européens, ce qui deviendra difficile avec les créneaux qui nous sont assignés. Nous pourrions convier nos interlocuteurs le mercredi soir à l'interruption, dont on ne connaît jamais l'heure exacte, ainsi que le jeudi matin au petit-déjeuner et au déjeuner. De tels créneaux sont légitimes s'ils restent exceptionnels. La faiblesse de la rédaction est telle que l'exposé des motifs fait référence au mercredi en fin d'après-midi, qui a disparu de la proposition de résolution ! Les bonnes paroles sont agréables à entendre, mais ce qui compte est ce qui sera adopté dans le règlement. Or ce créneau n'y figure pas.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Le texte le prévoit indirectement.

M. Simon Sutour. – Je préférerais qu'il le fasse directement. Si nous recevons un commissaire européen, devons-nous lui dire de venir à la suspension, peut-être à 19 heures, à moins que ce ne soit à 20 h 30 ? Nous avons une bonne administration, c'est elle qui commande et elle commandera. Du reste, la modification des plages de réunions est déjà appliquée. Le résultat, c'est que toutes les auditions de commissaires européens ou de chefs d'État européens se font maintenant à l'Assemblée nationale, où 15 sénateurs côtoient 3 députés. Seule exception : la réception de M. Moscovici conjointement par la commission des affaires étrangères et des finances, mercredi dans quinze jours : elle aura lieu pendant... la réunion de la commission des lois !

Si l'idée est de garnir la salle des séances, elle ne le sera pas tant que nous examinerons des propositions de loi qui n'aboutissent pas et que nous tiendrons des débats sans fin de jour comme de nuit. La proposition se borne à exiger la présence lors du vote, et un peu avant, pour une bonne information des sénateurs sur ce qu'ils votent – il me semble qu'ils le savent ! Les commissions législatives ont bénéficié de modifications qui leur permettront de faire leur travail, contrairement à la commission des affaires européennes.

Cette proposition a une immense qualité : elle fera beaucoup plus pour le non-cumul des mandats que la loi qui a été adoptée sur le sujet !

M. Philippe Bas, président. – Et qui en fait déjà trop !

M. Jacques Mézard. – Cette résolution était indispensable : depuis un certain temps, le Sénat est victime d'attaques ciblées, comme, hier, sous la plume d'une journaliste du *Monde*, véritable complice du président de l'Assemblée nationale : « Les sénateurs le savent, la survie de leur espèce tient à des transformations rapides. »

La responsabilité de l'exécutif est pourtant également en jeu. Nos amendements rallongent trop le débat ? Le Parlement travaillerait mieux avec des textes clairs et synthétiques, alors qu'on lui soumet des projets de

loi catalogues, comme en ce moment. Lorsque je lis au paragraphe 2 de l'exposé des motifs : « La révision constitutionnelle de 2008 a profondément revalorisé le rôle du Parlement », je ne peux m'empêcher de sourire. L'Assemblée nationale souffre d'un absentéisme important, mais nous sommes systématiquement dans le collimateur ! Voir des lois importantes adoptées par six députés contre quatre ne semble pas troubler le président de l'Assemblée nationale ou le Premier ministre. Mais nous le savons : ils veulent supprimer le bicamérisme.

J'ai toujours été favorable à la lutte contre l'absentéisme. Certains de nos collègues n'assument pas leurs fonctions correctement.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – En effet.

M. Jacques Mézard. – Il y en a dans tous les groupes, grands et petits. Devons-nous prendre des dispositions fermes contre cela ? Oui. Monsieur Sutour, concernant le cumul des mandats, les incendiaires ne devraient pas s'occuper d'éteindre le feu. Je partage les préconisations du président du Sénat sur les groupes. Cependant il n'est pas concevable de filtrer leur droit de tirage. Face à la tendance au bipartisme, les groupes minoritaires demandent des commissions d'enquête et présentent des propositions de loi qui ne plaisent pas forcément aux deux grands groupes, mais c'est ainsi. Attention à ne pas être trop restrictif sur les amendements : le rôle du Parlement reste de débattre de la loi.

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai été membre du groupe qui a rédigé ce texte, et je tiens à saluer ses deux rapporteurs, MM. Richard et Karoutchi. J'aime le Parlement et le débat parlementaire. Certains l'estiment ennuyeux : nul ne les oblige à se présenter devant les électeurs ! Tous les pouvoirs exécutifs trouveront toujours le débat parlementaire trop long et les procédures accélérées plus commodes. Mais les lois que nous votons s'appliquent à tous nos concitoyens, pendant longtemps : un seul mot peut être lourd de conséquences.

L'article 8 précise que « à défaut de décision de la Conférence des présidents, et sous réserve de dispositions spécifiques du Règlement, il est attribué pour la discussion générale des textes soumis au Sénat et pour tout débat inscrit à l'ordre du jour un temps d'une heure. » Pour certains textes, c'est très bien. Mais sur certains sujets, comme la réforme du droit d'asile, la loi NOTRe...

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Ou le renseignement !

M. Jean-Pierre Sueur. – ...il faut parfois deux ou trois heures de discussion générale. Sur ces sujets importants, 14 minutes par groupe principal et 5 ou 6 pour les autres groupes, c'est insuffisant.

L'article 9 prévoit la possibilité de ne prévoir qu'un seul orateur par groupe. Heureusement, l'amendement COM-40 de Mme Assassi prévoit de compléter le texte par les mots « si aucun président de groupe ne s'y

oppose ». Cela ne suffit pas. La Conférence des présidents devra user de cette possibilité avec parcimonie.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – L'Assemblée nationale fonctionne ainsi.

M. Jean-Pierre Sueur. – Justement. Le vote du texte sur le renseignement hier a bien montré qu'au sein de chaque groupe les opinions diffèrent : pour, contre, abstention. Il en va de même au Sénat. Chacun de nous doit donc pouvoir s'exprimer. Mais je n'ai rien contre la limitation du temps de parole à deux minutes et demie.

M. Alain Marc. – La concision est sœur du talent. Je siégeais auparavant à l'Assemblée nationale, où je l'ai constaté aussi : à quoi servent les redites, les paraphrases, sinon à figurer au compte rendu ? À mon avis, deux minutes suffisent.

Mme Esther Benbassa. – Pourquoi pas 140 signes, comme sur Twitter !

M. Alain Marc. – Nous pourrions aussi limiter le temps de parole en commission. Pour moderniser le Sénat, nous devons également lutter contre l'absentéisme. Qu'un seul votant puisse porter cent ou cent cinquante pouvoirs prête le flanc à la critique et entache notre crédibilité. Chaque sénateur ne devrait pas recevoir plus d'un pouvoir. Je n'ai parlé que deux minutes !

Mme Jacqueline Gourault. – Et vous avez dit bien des choses !

M. Philippe Bas, président. – Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement, et les mots pour le dire arrivent aisément...

M. Félix Desplan. – Distinguons entre les causes d'absence : on peut être malade ! Et les sénateurs élus outre-mer ne sauraient être soumis aux mêmes contraintes, qui doivent pour venir au Sénat effectuer huit heures de vol, ou parfois 21 heures, ou même 24 heures...

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Et même 28 heures, s'ils viennent de Wallis !

M. Félix Desplan. – Il faut en tenir compte dans l'appréciation des absences.

Mme Éliane Assassi. – Ces réflexions pertinentes montrent que la proposition de résolution n'est pas aboutie. D'ailleurs, le groupe de travail doit toujours préciser ce qui relève de cas de force majeure. À mon avis, le fait d'être élu outre-mer en fait partie. J'ai aussi été membre du groupe de travail mis en place par le président Larcher, et je rends hommage au travail de ses rapporteurs, MM. Richard et Karoutchi. Ses conclusions me laissent toutefois sceptique, d'autant que nous n'avons eu connaissance ni du rapport, ni des contributions rédigées par les autres groupes politiques.

L'objectif est de rationaliser le travail parlementaire, dans la lignée de la réforme constitutionnelle de 2008 - à laquelle nous nous étions opposés. Proposée par M. Sarkozy, elle a été adoptée à deux voix près.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. - À la majorité des trois cinquièmes !

Mme Éliane Assassi. - Le résultat n'est pas probant. Instauration du temps programmé à l'Assemblée nationale, limitation de l'examen de l'ordre du jour gouvernemental à deux semaines par mois, sans possibilité de restreindre le nombre de projets de loi inscrits à l'ordre du jour, promotion du travail en commission : tout cela a créé une surcharge de travail pendant les onze mois annuels de session. L'absence de temps programmé au Sénat est lié à l'impossibilité pour celui-ci de renverser le Gouvernement, ne l'oublions pas. Nous sommes tous d'accord pour lutter contre l'absentéisme. Mais ce n'est pas un motif suffisant pour rédiger une telle résolution. Nous frôlons le populisme, la démagogie, et cela pourrait se retourner contre nous. Nous ne voterons pas ce texte.

Mme Catherine Tasca. - Je félicite M. Hyest pour son rapport précis et objectif - je sais qu'il réfléchit à ce sujet depuis longtemps.

M. Jean-Jacques Hyest. - Depuis que je suis parlementaire...

Mme Catherine Tasca. - Ce texte ne mérite ni un excès d'honneur ni de l'indignité. S'il marque un vrai progrès dans l'organisation de notre travail, il aura à connaître des compléments et des adaptations. Son grand mérite est d'être issu d'un effort notable vers un consensus. Notre maison n'en a pas tant d'occasions : saluons celle-ci ! Grâce au travail de nos deux rapporteurs MM. Richard et Karoutchi et à la bonne volonté de tous les groupes politiques, il constitue une prise position du Sénat tout entier. D'ailleurs, ce travail avait été engagé par le président Bel avant d'être repris par M. Larcher : il incarne donc une forme de continuité pour notre assemblée. Certes, il résulte de la pression de l'opinion publique. Mais nous devons considérer surtout qu'il améliorera l'organisation de notre travail et de notre emploi du temps, ce qui est essentiel et n'a rien de punitif. Le non-cumul aidera sans doute à faire diminuer l'absentéisme.

Je rappelle à ceux qui s'inquiètent de la limitation à une heure de la discussion générale que celle-ci n'est effective qu'à défaut de décision de la Conférence des présidents. Allons ! N'abordons pas ce texte en posture défensive. Il s'agit d'une initiative du Sénat pour tirer parti de son expérience dans l'organisation de ses travaux. Je souhaite qu'il soit adopté. Nous n'avons pas encore trouvé une solution satisfaisante aux problèmes soulevés par M. Sutour : encore un effort pour améliorer ce point !

M. Alain Richard. - J'ai noté beaucoup de remarques constructives. Ce travail collectif doit conduire à des améliorations. Les analyses politiques que j'ai entendues sont justes : nous sommes confrontés à une forme de discrédit et nous devons y faire face, quoi que nous en pensions - certains

arguments sont parfois fondés. L'une des critiques les plus récurrentes, et fort démagogique, porte sur le coût du Sénat. Nous devons en tenir compte. La réforme de 2008, dont j'ai approuvé l'essentiel, a eu des effets imprévus. Il faut y apporter des rectifications. Il y a aussi un problème d'image de notre institution. La Constitution donne au Parlement un rôle de contrôle de l'action du pouvoir exécutif. Les questions d'actualité au Gouvernement sont le premier outil de ce contrôle.

M. Pierre-Yves Collombat. – Sauf si elles ne sont que du cinéma !

M. Alain Richard. – Notre réflexion n'a pas abouti sur certains points. Je crois toutefois que deux minutes et demie, c'est encore trop. Mieux vaudrait octroyer un droit de réponse.

M. Pierre-Yves Collombat. – Exactement.

M. Alain Richard. – Nous y viendrons. Le compromis actuel est bancal. Quant aux sanctions financières, je rappelle qu'elles ne sont déclenchées que pour des absences couvrant plus de 50 % du temps !

M. Jean-Jacques Hyest. – Et sur un trimestre !

M. Alain Richard. – Que les sénateurs soient présents lors de la séance télévisée des questions au Gouvernement, cela fait partie de leurs fonctions – surtout si nous prévoyons une deuxième séance le mercredi. Le Règlement se borne à exiger notre présence. Les cas de force majeure doivent être définis par l'Instruction générale du Bureau. Indépendamment de la pression médiatique ou de la concurrence avec l'Assemblée nationale, nous devons nous demander quel est l'intérêt propre du Sénat et de ses membres.

La commission des affaires européennes a été conçue comme une commission supplémentaire, donc les membres appartiennent donc tous à une autre commission. Cela ne peut que poser un problème de gestion du temps ! Il lui est néanmoins possible d'effectuer son travail législatif dans les créneaux prévus : entre 8 h 30 et 10 h 30 le jeudi matin, ce n'est pas une heure de repas ! Il serait toutefois judicieux de prévoir des exceptions pour les auditions de membres des gouvernements de pays européens ou de commissaires européens. Nous en aurons l'occasion.

M. Yves Détraigne. – La situation actuelle n'est pas satisfaisante et ce texte n'est pas sans motifs. Il a le mérite d'exister. La disparition du cumul des mandats, dans deux ans, fluidifiera le fonctionnement du Parlement. Ce qui aiderait surtout, c'est que chaque gouvernement ne prétende pas tout réécrire et tout réinventer, et présente des projets de lois clairs et concis. On peut rêver !

M. François Bonhomme. – Il est nécessaire de rationaliser le travail parlementaire. Ce qui se voit est important : si les séances sont filmées et publiques, c'est bien pour les montrer. Nous devons avant tout améliorer le taux de présence, notamment lors des séances de questions. Les sanctions financières auront un effet immédiat. Pour ma part, je ne souhaite pas être

amalgamé aux 10 % ou 15 % de sénateurs qui ne sont jamais là, et qui me font honte. Je ne me gargarise pas de mon assiduité, bien sûr. Mais les moyens modernes rendent l'absentéisme, qui existe depuis toujours, plus visible. La fin du cumul des mandats devrait le réduire. Je ne souhaite pas donner l'impression d'appartenir à une corporation. Veillons à notre communication. Procédons à nos réformes sans nous focaliser sur un agenda médiatique qui nous échappera toujours.

Mme Jacqueline Gourault. – J'approuve les propos de Mme Tasca. Si nous avons réduit la durée des interventions, nous n'avons pas limité le nombre d'intervenants pour les explications de vote. Lorsque je préside la séance publique, je donne la parole à qui la demande pour explication. Cela énerve certains, qui me le reprochent. Mais c'est le Règlement !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – La Conférence des présidents pourra limiter ce nombre.

M. Pierre-Yves Collombat. – Comment seront-ils choisis ? Par tirage au sort ?

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Voyez l'alinéa 12 de l'article 9.

M. Mathieu Darnaud. – Je suis nouveau sénateur et cette proposition de résolution ne m'émeut guère, au contraire. J'approuve entièrement les propos de Mme Tasca. L'une des forces de ce texte est de ne pas se placer uniquement dans la réaction aux propos du président de l'Assemblée nationale ou de certains députés, qui aiment à attaquer le bicamérisme. C'est une initiative qui montre que le Sénat peut prendre de l'avance sur les députés, de qui nous n'avons pas de leçons à recevoir en matière d'absentéisme. Cette réforme est indispensable : il est nécessaire de rationaliser le travail parlementaire. Le texte devra évoluer et ne doit pas être figé. Nos concitoyens nous attendent. Nous devons nous efforcer de dégager un consensus, pour donner toute sa portée à cette démarche.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – J'ai entendu les présidents des groupes, des commissions permanentes, de la commission des affaires européennes et des délégations. Nous connaissions leurs positions, puisqu'ils avaient été membres du groupe de travail. Comme l'a bien dit Mme Tasca, nous ne pouvons pas nous satisfaire de la situation actuelle. Je ne tiens pas beaucoup à la médiatisation de nos travaux, mais nous devons nous en préoccuper. Cela dit, notre site internet est bien meilleur que celui de l'Assemblée nationale. Notre travail est bien mis en valeur. J'ai connu l'absentéisme à l'Assemblée nationale, je l'ai retrouvé au Sénat. Je dois dire qu'il s'est aggravé. Il se voit mieux à l'Assemblée nationale, où M. Séguin a mis en place en 1995 une réforme aux effets singuliers : le vote électronique. Du coup, des sujets fondamentaux peuvent être tranchés à six voix contre sept...

Le Sénat a toujours valorisé le travail en commission, à tel point que les sénateurs négligent la séance. Cette réforme est indispensable. Les

sanctions feront diminuer l'absentéisme. Elles ne sont déclenchées que pour des absences couvrant plus de 50 % du temps sur un trimestre : par conséquent, ne faisons pas d'exceptions, sauf peut-être pour des cas de longues maladies. Certains de nos collègues d'outre-mer sont assidus. D'autres, élus de métropole, qui n'ont pas de longs délais de route, ne se montrent jamais, sauf lorsqu'il s'agit d'obtenir quelque mesure pour leur collectivité territoriale.

L'amendement COM-21 précisera, s'agissant des groupes, qu'il s'agit bien de se constituer en association pour la gestion. Sur le droit de tirage, l'idée est de s'assurer que des travaux comparables n'ont pas déjà été conduits dans les derniers mois. Rien n'est pire que de recommencer un travail déjà effectué. Les seules vraies contraintes concernent la constitution de commissions d'enquête - ce qui suppose notamment de vérifier qu'il n'y a pas une procédure judiciaire en cours.

M. Alain Richard. - Faut-il que le président annonce les motifs ? L'objet suffit.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. - L'idée de limiter le temps de parole n'est pas nouvelle : nous avons essayé de le faire avec M. Frimat, sans succès, faute de consensus. Cette fois, j'ai rencontré tous les présidents, et, à l'exception de Mme Assassi, une majorité s'est dessinée : deux minutes et demie doivent suffire. Reconnaissons au passage que le groupe CRC respecte strictement les temps de parole et n'abuse pas des explications de vote.

Mme Éliane Assassi. - En effet.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. - Le problème des auditions de ministres ne concerne pas que la commission des affaires européennes, je l'ai écrit dans le rapport. Celle-ci pourra toujours auditionner un commissaire européen - ce qui n'arrive pas très souvent - à d'autres moments que ceux qui lui sont réservés par la proposition de résolution. Il arrive aussi aux commissions permanentes de se réunir à l'heure du dîner. Souvenez-vous de l'examen de la loi NOTRe !

M. Philippe Bas, président. - Cela risque aussi d'être le cas pour ce texte...

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. - Monsieur Sueur, c'est la conférence des présidents qui fixera la durée de la discussion générale. Une heure peut suffire, d'autant qu'il n'est pas nécessaire d'exposer tous ses amendements à la tribune un par un, comme le font certains...

Les missions internationales confiées par les commissions doivent faire partie des motifs légitimes d'absence. Je me souviens d'une délégation de notre commission partie étudier le problème des conflits d'intérêt aux États-Unis alors que le Sénat siégeait...

Parmi les effets « non prévus » de la révision de 2008, il y en a un pourtant que j'avais bien anticipé, et cherché par tous les moyens à empêcher : le partage, absurde, de l'ordre du jour.

Mme Jacqueline Gourault. – Certes !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – J'ai été battu malheureusement, pour des raisons regrettables d'affichage. Bref, il faudra réviser la Constitution, ou bien rendre du temps au Gouvernement...

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Mon amendement COM-14 opère un reclassement : mieux vaut ne pas commencer par l'absentéisme !

L'amendement COM-14 est adopté.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Mon amendement COM-15 précise que le mercredi matin est consacré par principe aux travaux des commissions, qu'ils soient législatifs ou non.

L'amendement COM-15 est adopté.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Mon amendement COM-16 supprime la disposition prévoyant la publication d'un tableau des activités des sénateurs, qui ne relève pas du Règlement du Sénat.

L'amendement COM-16 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mon amendement est donc satisfait. L'important est moins la présence que l'activité. Souvent, mettre en évidence l'accessoire est le meilleur moyen de masquer l'essentiel, à savoir la difficulté pour le Parlement de jouer son rôle de législateur.

L'amendement COM-5 est devenu sans objet.

L'amendement de cohérence COM-17 est adopté.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – L'amendement COM-18 précise que la présence est également requise, en séance, lors des votes solennels sur les propositions de résolution et, en commission, lors des réunions portant sur ces mêmes propositions.

L'amendement COM-18 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mon amendement COM-6 est provocateur, je le sais. Il vise à distribuer autrement les impératifs de présence, en valorisant l'essentiel, à savoir le travail en commission et les votes solennels, et en réduisant proportionnellement l'obligation de présence aux séances de questions au Gouvernement, qui sont une mascarade. Si l'on pouvait répondre au ministre, au moins ! Mais en l'état, c'est impossible.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Avis défavorable : il faut respecter l'équilibre. Imposer la présence aux séances de questions au Gouvernement a aussi pour vertu de faire rester certains jusqu'au jeudi...

Mme Esther Benbassa. – Rusé !

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-3 : nos collègues d'outre-mer sont très assidus à la commission des lois.

M. Félix Desplan. – Certes, mais cela ne masque pas la difficulté.

M. Alain Richard. – Ce point devra être traité par l'Instruction générale du Bureau sur la force majeure.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je profite de l'occasion pour remercier et féliciter le rapporteur sur son travail. Sans tomber dans la propension à l'autoflagellation, reconnaissons qu'il fallait faire quelque chose, comme l'a bien dit Mme Tasca. Les élus d'outre-mer seraient les premiers à pâtir de l'excès que serait l'exonération totale, mais ils doivent bénéficier d'un aménagement : il me faut au moins vingt heures pour me rendre de chez moi au Sénat, avec une correspondance à la Réunion ! Il serait aberrant de ne pas tenir compte de ces situations.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – La question se pose aussi pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

M. Pierre-Yves Collombat. – Beaucoup habitent Paris...

M. Philippe Bas, président. – Un travail est en cours sur la notion de force majeure. Nos collègues d'outre-mer ont déjà à cœur d'être présents au moins à la moitié de nos travaux. Leur participation à ceux de la commission des lois prouve qu'il leur est possible de tenir pleinement leur place. L'avis du rapporteur est défavorable, je mets l'amendement aux voix.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je m'abstiens.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – L'amendement COM-19 clarifie les cas dans lesquels la participation d'un sénateur aux travaux d'une assemblée parlementaire internationale ou à une mission outre-mer ou à l'étranger à la demande de la commission permanente à laquelle il appartient vaut présence en réunion de commission ou en séance au regard du dispositif de retenue financière.

L'amendement COM-19 est adopté.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – L'amendement COM-4 de M. Bouvard neutralise les absences d'un sénateur auquel le Gouvernement a confié une mission temporaire. La charge de travail qu'entraîne une telle

mission est néanmoins compatible avec les obligations de présence prévues par cette proposition de résolution : avis défavorable.

M. Jacques Mézard. – Très bien.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

L'amendement de coordination COM-20 est adopté.

Article 2

L'amendement de précision COM-21 est adopté.

Article 3

M. Jacques Mézard. – Cet article traite du fonctionnement des groupes parlementaires. La rédaction proposée ne correspond pas tout à fait aux travaux préalables. Sur le fond, il n'est pas acceptable de restreindre le droit de tirage des groupes, qui existent bel et bien. Pourquoi prévoir l'avis de la commission intéressée ? Enfin, pour quelle raison faudrait-il présenter les motifs de la demande en Conférence des Présidents ? Certes, monsieur Hyest, il faut prendre en compte les travaux récents, mais ne sommes-nous pas des parlementaires raisonnables ? L'amendement de suppression de cet article est donc tout à fait justifié, j'en fais une question de principe.

Mme Éliane Assassi. – M. Mézard a raison.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Nous voulons éviter la multiplication de travaux comparables et redondants. Mais les droits de tirages existent et il n'est pas question de les remettre en cause. N'est-ce pas à la Conférence des Présidents, instance de dialogue, de régler cette question ? Je m'en remets à la sagesse de la commission sur cet amendement.

M. Alain Richard. – Je comprends les objections de M. Mézard : réunir les commissions permanentes concernées fait obstacle au droit de tirage. Mais il faut toutefois une concertation préalable, car les doublons, l'accumulation des charges sont une réalité. Les groupes qui déclenchent une commission d'enquête reconnaissent d'ailleurs avoir ensuite le plus grand mal à réunir un nombre suffisant de sénateurs pour y participer, et les rapports se résument souvent à des comptes rendus d'audition, sans grande valeur ajoutée. Pourquoi ne pas conserver le 2° de l'article ? Le dialogue en Conférence des présidents – où seraient exposés l'objet et le champ de la demande, pas les motifs – n'est pas contradictoire avec la liberté du droit de tirage mentionné dans le Règlement.

M. Philippe Bas, président. – Je vous propose d'écrire : « Le président du groupe demandeur présente à la Conférence des présidents l'objet et le champ de sa demande ».

M. Jacques Mézard. – C'est ce qui se passera dans tous les cas. Vous savez bien que, dans un premier temps, les groupes écrivent à la présidence pour demander à utiliser leur droit de tirage. Elle est donc informée en amont. S'il y a un problème, la présidence ou l'administration – pour

laquelle ces commissions entraînent une indéniable surcharge de travail – réagit. On peut toujours écrire que le président de groupe présente à la Conférence des présidents l’objet de sa demande, mais cela ne changera rien à ce qui se passe actuellement.

M. Philippe Bas, président. – Vous maintenez donc votre amendement de suppression de l’article 3 et notre rapporteur s’en remet à la sagesse.

L’amendement COM-13 est adopté.

Article 4

L’amendement rédactionnel COM-22 est adopté.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – L’amendement COM-38 est contraire à la précédente résolution que le Sénat a votée. Avis défavorable.

Mme Esther Benbassa. – Je m’abstiens.

L’amendement COM-38 n’est pas adopté.

Article additionnel après l’article 5

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – L’amendement COM-23 rétablit dans le Règlement la procédure suivant laquelle la commission saisie au fond établit son texte, en application de l’article 42 de la Constitution, en fixant notamment un délai limite pour le dépôt des amendements de commission, au plus tard l’avant-veille de sa réunion, et en précisant que le président de la commission contrôle la recevabilité financière de ces amendements au regard de l’article 40 avant leur distribution, pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 2009 sur la réforme du Règlement du Sénat mettant en œuvre la révision constitutionnelle de juillet 2008.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le plus insupportable, ce sont les diktats de la commission des finances sur nos propositions d’amendement. Son interprétation de l’article 40 est de plus en plus extensive, cela en devient scandaleux. Je m’étonne que personne ne réagisse.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement consolide le pouvoir du président de la commission saisie au fond pour apprécier lui-même la recevabilité des amendements au titre de l’article 40 pour l’établissement du texte de la commission. Reste que les règles de recevabilité s’imposeront...

M. Pierre-Yves Collombat. – Je retire mon indignation.

L’amendement COM-23 est adopté.

Article 6

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Par parallélisme des formes et pour éviter tout risque de censure, l’amendement COM-24 prévoit que la publication, dans le rapport de la commission, de l’avis du Conseil d’État sur

les propositions de loi requiert l'accord préalable de l'auteur de la proposition de loi.

L'amendement COM-24 est adopté.

Article 7

L'amendement rédactionnel COM-25 est adopté ainsi que l'amendement rédactionnel COM-26.

Article 8

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. - L'amendement COM-39 s'oppose à la réduction des temps de parole : avis défavorable.

L'amendement COM-39 n'est pas adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. - L'amendement COM-7 favorise l'expression des groupes minoritaires en leur accordant un petit bonus de temps de parole, tout en limitant globalement le temps de discussion. Je le laisse à votre méditation, et le représenterai en séance publique. Les dispositions proposées dans le texte n'empêchent nullement la flibuste.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. - Avis défavorable.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. - L'amendement COM-40 reviendrait à interdire le recours à une discussion simplifiée : avis défavorable.

L'amendement COM-40 n'est pas adopté.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. - L'amendement COM-42 allonge à deux heures la durée des discussions générales. Pour de nombreux textes, une heure suffit ; la Conférence des présidents pourra toujours décider d'une durée supérieure. Avis défavorable.

L'amendement COM-42 n'est pas adopté.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. - L'amendement COM-44 prévoit un temps de parole plancher de cinq minutes pour le cas où la durée de la discussion générale serait inférieure à une heure.

M. Jacques Mézard. - Le texte relatif aux conseillers métropolitains de Lyon va revenir devant nous avec une discussion générale fixée à 30 minutes, et certains groupes n'auront droit qu'à trois minutes.

Mme Cécile Cukierman. - Absolument.

M. Jean-Pierre Sueur. - L'amendement de Mme Assassi signifie que les discussions générales ne pourront être inférieures à une heure.

M. Philippe Bas, président. - Cet amendement est incompatible avec les amendements déjà adoptés par la commission.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Si la Conférence des présidents décide que la discussion générale durera une demi-heure, c'est que le texte ne pose pas problème. J'ai d'ailleurs vu des discussions générales d'une demi-heure lors de commissions mixtes paritaires : chaque groupe disposait de cinq minutes. Mais je ne vous propose pas d'adopter cet amendement car la réflexion doit se poursuivre.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement est assez raisonnable : ainsi, chaque groupe disposerait de cinq minutes pour s'exprimer.

M. Jean-Jacques Hyst, président. – Il ne faut pas non plus écraser le temps de parole des groupes majoritaires...

Mme Éliane Assassi. – Ah !

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce ne sont pas ceux qui ont le plus à dire.

M. Jean-Pierre Sueur. – Une discussion générale d'une demi-heure ne concernera que quelques textes par an. Pourquoi ne pas prévoir un minimum d'une heure ?

M. Philippe Kaltenbach. – Si la majorité estime qu'une demi-heure suffit, il faut garantir cinq minutes de temps de parole aux petits groupes. À la Conférence des présidents de voir si les grands groupes ne peuvent pas rogner sur leur propre temps de parole.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est une solution de bon sens. Mon amendement à l'article 8 garantissait un droit d'expression minimum aux groupes minoritaires, tout en limitant le temps de parole global. L'inflation verbale a certes des raisons tribuniennes mais tient aussi beaucoup au défilé d'orateurs des groupes majoritaires qui se succèdent à la tribune pour se répéter. En outre, ils s'expriment après le Gouvernement et le rapporteur, qui sont de leur bord.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Ce n'est pas toujours le cas au Sénat.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les groupes majoritaires ne sont pas privés d'expression et leurs interventions sont largement répétitives. Qu'ils partagent un peu avec les autres groupes.

M. Philippe Bas, président. – Pour l'instant, notre rapporteur s'en tient à son avis négatif mais s'engage à aborder cette question en séance dans un esprit d'ouverture.

L'amendement COM-44 n'est pas adopté.

Article 9

L'amendement rédactionnel COM-27 est adopté.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – La réduction des temps de parole destinée à fluidifier les échanges en séance publique a recueilli une

large approbation au sein du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat. Avis défavorable à l'amendement COM-46 qui supprime l'article 9.

M. Alain Richard. – Nous avons convenu que les orateurs pourraient ajouter un texte en annexe à leur intervention.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Cela figure dans l'Instruction générale du Bureau.

L'amendement COM-46 n'est pas adopté.

L'amendement COM-8 est devenu sans objet.

Article additionnel après l'article 10

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – L'amendement COM-1 sort du champ de la proposition de résolution. Avis défavorable.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Même remarque sur l'amendement COM-2.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

Article 11

L'amendement rédactionnel COM-28 est adopté.

Article 12

L'amendement rédactionnel COM-29 est adopté.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – L'amendement COM-30 simplifie la procédure d'examen en commission.

L'amendement COM-30 est adopté.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – L'amendement COM-31 allège le formalisme de la procédure d'examen en commission.

L'amendement COM-31 est adopté.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – L'amendement COM-32 permet à tous les signataires d'un amendement de participer à la réunion de la commission chargée d'établir le texte, même s'ils n'en sont pas membre.

L'amendement COM-32 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-33 est adopté.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Il faut arrêter d'utiliser la détestable expression de « séances plénières » : au Parlement, il s'agit de séances publiques !

L'amendement rédactionnel COM-34 est adopté.

L'amendement de précision COM-36 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-35 est adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – L’amendement COM-9 supprime l’article 12 qui revient à priver les parlementaires de leur droit d’amendement. Il faut en être bien conscient !

Mme Éliane Assassi. – Nous sommes bien d’accord, et c’est pourquoi nous avons déposé un amendement identique COM-41.

M. Alain Richard. – Je ne peux laisser dire cela : le droit d’amendement sera librement exercé par chaque parlementaire qui pourra défendre ses amendements devant la commission. Ensuite, le vote interviendra.

M. Jean-Pierre Sueur. – Et chaque groupe peut s’opposer.

M. Pierre-Yves Collombat. – *Quid* de ceux qui sont minoritaires au sein de leur groupe ? Les parlementaires n’ont pas tous le doigt sur la couture du pantalon ! En tous cas, pas au RDSE, où il n’est d’ailleurs pas toujours facile de trouver une majorité...

M. Jacques Mézard. – Mais si !

M. Alain Richard. – Ce débat me navre. On ne découvre tout de même pas ce sujet aujourd’hui !

M. Pierre-Yves Collombat. – Moi, si !

M. Alain Richard. – C’est dommage. Cet article est la conséquence logique de la révision constitutionnelle de 2008. Le Conseil constitutionnel vérifiera qu’il maintient bien le droit individuel d’amendement de tous les sénateurs.

M. Pierre-Yves Collombat. – Oh, le Conseil constitutionnel ...

M. Alain Richard. – Les sénateurs seront informés de la date limite du dépôt des amendements. Lorsque tous les groupes en seront d’accord, la mission d’examen des amendements sera déléguée à la commission compétente et les sénateurs iront défendre leurs amendements devant celle-ci et devant le Gouvernement qui assistera à la réunion.

M. Pierre-Yves Collombat. – Et ces amendements ne seront plus défendus en séance publique, alors qu’il est relativement fréquent que l’hémicycle revienne sur le vote d’une commission. Il s’agit d’un amoindrissement considérable du droit d’amendement. Je comprends qu’il faille réduire les temps de parole, mais le remède me semble pire que le mal.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Cet article applique l’article 16 de la loi organique de 2009. La défense des amendements par chaque sénateur, même minoritaire au sein de son groupe, est garantie. Il se fera peut-être battre, mais il aura pu s’exprimer. Cela dit, j’attends de voir s’il y aura beaucoup de textes en procédure simplifiée.

M. Pierre-Yves Collombat. – C’est une mesure liberticide !

Les amendements identiques COM-9 et COM-41 ne sont pas adoptés.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – L'amendement COM-43 détermine le champ d'application de l'examen en commission. Ne figeons pas les choses : avis défavorable.

L'amendement COM-43 n'est pas adopté.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'amendement COM-10 permet à un groupe de neuf sénateurs de s'opposer à la procédure d'examen en commission. Nos collègues alsaciens ont ainsi présenté des amendements sur l'organisation de referenda en Alsace qui n'avaient pas reçu l'aval de leur groupe : demain, si cet amendement n'est pas voté, ils ne pourront s'opposer à la procédure d'examen en commission.

Vu les dérives actuelles, je crains fort que d'ici quelques années, la majorité des textes soit voté directement en commission. Nous mettons le doigt dans un engrenage dangereux.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement COM-10 n'est pas adopté.

Article 13

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-45 qui supprime l'article 13.

L'amendement COM-45 n'est pas adopté.

Article 14

M. Pierre-Yves Collombat. – Tout en gardant le même temps de parole, l'amendement COM-11 prévoit que lors des questions au Gouvernement les sénateurs pourront reprendre la parole après la réponse du Gouvernement, comme cela se fait lors des questions orales. M. Richard ne semble pas opposé à cette innovation.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Cet amendement est intéressant. Une question posée en cinq ou dix phrases bien ajustées est souvent plus efficace qu'un roman, et une réplique serait alors envisageable : elle dynamiserait – dynamiterait peut-être – les séances de questions.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce serait amusant !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Mais à ce stade, je ne puis donner un avis favorable car le groupe de travail n'a pas examiné cette question.

M. Philippe Kaltenbach. – Faut-il l'accord du Gouvernement ?

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Je ne le crois pas, mais nous ne pouvons limiter son temps de parole.

M. Pierre-Yves Collombat. – Quand la question est difficile, il ne parle pas bien longtemps...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je voterai cet amendement.

M. André Reichardt. – Moi aussi.

Mme Cécile Cukierman. – Nous aussi.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

Article 15

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Outre diverses clarifications rédactionnelles et coordinations, l'amendement COM-37 précise le rôle du comité de déontologie parlementaire, qui pourra formuler des recommandations en cas de conflit d'intérêts, sur la base desquelles le Bureau pourra prononcer des sanctions disciplinaires. De plus, l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose que le bureau de chaque assemblée doit consulter l'organe interne chargé de la déontologie parlementaire avant de déterminer des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts.

L'amendement COM-37 est adopté.

Article additionnel après l'article 15

M. Pierre-Yves Collombat. – Plus mes amendements sont intéressants, plus leur destin est tragique... Cet amendement COM-12 ne dérogera pas à la règle.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – D'autant qu'il est hors champ de la proposition de résolution : avis défavorable.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

L'ensemble de la proposition de résolution est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Agenda sénatorial, organisation des réunions des différents organes internes et obligation de présence des sénateurs			
M. HYEST, rapporteur	14	Modification de l'ordre de la disposition dans le Règlement	Adopté
M. HYEST, rapporteur	15	Possibilité pour les commissions de tenir un ordre du jour non législatif le mercredi matin	Adopté
M. HYEST, rapporteur	16	Suppression du tableau des activités des sénateurs dans le Règlement	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HYEST, rapporteur	17	Amendement de cohérence	Adopté
M. HYEST, rapporteur	18	Prise en compte de l'examen en commission et des votes en séance des propositions de résolution dans les dispositions relatives au décompte des absences	Adopté
M. HYEST, rapporteur	19	Prise en compte comme présence en réunion de commission ou en séance de la participation d'un sénateur aux travaux d'une assemblée parlementaire internationale ou à une mission outre-mer ou à l'étranger	Adopté
M. HYEST, rapporteur	20	Amendement de coordination	Adopté
M. COLLOMBAT	5	Prise en compte de la présence des sénateurs dans le tableau des activités des sénateurs	Satisfait ou sans objet
M. COLLOMBAT	6	Différenciation du nombre d'absences pris en compte pour l'application de la retenue financière selon le type d'activité considéré	Rejeté
M. DESPLAN	3	Exclusion des sénateurs ultra-marins du mécanisme de retenue financière	Rejeté
M. BOUVARD	4	Neutralisation des absences d'un sénateur auquel est confiée une mission temporaire par le Gouvernement	Rejeté
Article 2 Obligation de constitution des groupes sous forme d'association			
M. HYEST, rapporteur	21	Amendement de précision	Adopté
Article 3 Procédure applicable aux demandes de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par un groupe au titre du « droit de tirage »			
M. MÉZARD	13	Suppression de l'article	Adopté
Article 4 Rééquilibrage des effectifs des commissions permanentes et accroissement de l'effectif de la commission des affaires européennes			
Mme ASSASSI	38	Fusion de la commission des affaires économiques et de la commission du développement durable	Rejeté
M. HYEST, rapporteur	22	Amendement de précision	Adopté
Article 5 bis (nouveau) Procédure applicable aux amendements présentés en commission			
M. HYEST, rapporteur	23	Procédure applicable aux amendements présentés en commission	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6 Publicité des avis du Conseil d'État sur les propositions de loi			
M. HYEST, rapporteur	24	Possibilité pour l'auteur d'une proposition de loi de s'opposer à la publication de l'avis du Conseil d'État	Adopté
Article 7 Communication à la Conférence des présidents du programme de contrôle des commissions et des délégations, ainsi que de la liste des auditions liées à la mission de contrôle des commissions			
M. HYEST, rapporteur	25	Amendement rédactionnel	Adopté
M. HYEST, rapporteur	26	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 8 Réduction de la durée des discussions générales et des débats			
M. COLLOMBAT	7	Organisation de l'examen des textes en séance publique	Rejeté
Mme ASSASSI	39	Suppression de l'article	Rejeté
Mme ASSASSI	40	Possibilité pour un président de groupe de s'opposer à la décision de la Conférence des présidents selon laquelle l'intervention dans la discussion générale est limitée à un seul opérateur par groupe et un seul sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe	Rejeté
Mme ASSASSI	42	Allongement à deux heures de la durée de discussion générale à défaut de décision de la Conférence des présidents	Rejeté
Mme ASSASSI	44	Détermination d'un temps minimum de cinq minutes par groupe et de trois minutes pour les sénateurs non inscrits quel que soit le temps de la discussion générale	Rejeté
Article 9 Réduction générale de la durée des interventions dans la discussion générale, la discussion des motions et la discussion des amendements			
M. COLLOMBAT	8	Coordination avec l'amendement n° 13	Rejeté
M. HYEST, rapporteur	27	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme ASSASSI	46	Suppression de l'article	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'Article 10			
M. GODEFROY	1	Limitation du nombre de délégations de vote	Rejeté
M. GODEFROY	2	Encadrement des rectifications de vote	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 11			
Moment de la discussion des motions tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité et la question préalable			
M. HYEST, rapporteur	28	Amendement de cohérence	Adopté
Article 12			
Procédure d'examen en commission			
M. HYEST, rapporteur	29	Amendement rédactionnel	Adopté
M. HYEST, rapporteur	30	Simplification de la procédure d'examen en commission	Adopté
M. HYEST, rapporteur	31	Amendement de simplification	Adopté
M. HYEST, rapporteur	32	Possibilité pour tous les signataires des amendements de participer à la réunion de commission dans le cadre de la procédure d'examen en commission	Adopté
M. HYEST, rapporteur	33	Amendement rédactionnel	Adopté
M. HYEST, rapporteur	34	Suppression d'une mention inutile	Adopté
M. HYEST, rapporteur	35	Amendement rédactionnel	Adopté
M. HYEST, rapporteur	36	Amendement de précision	Adopté
M. COLLOMBAT	9	Suppression de l'article	Rejeté
Mme ASSASSI	41	Suppression de l'article	Rejeté
Mme ASSASSI	43	Détermination du champ d'application de la procédure d'examen en commission	Rejeté
M. COLLOMBAT	10	Possibilité donnée à neuf sénateurs de s'opposer à la procédure d'examen en commission	Rejeté
Article 13			
Disjonction des amendements de rédaction globale de la discussion commune des amendements			
Mme ASSASSI	45	Remise en cause de l'exclusion des amendements de rédaction globale des discussions communes	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 14 Organisation d'une séance de questions d'actualité au Gouvernement par semaine et suppression des questions cribles thématiques			
M. COLLOMBAT	11	Organisation d'une possibilité de réplique aux réponses du Gouvernement dans le cadre de la séance de questions	Rejeté
Article 15 Sanctions disciplinaires prononcées par le Bureau en cas de manquement d'un sénateur aux obligations déontologiques			
M. HYEST, rapporteur	37	Reconnaissance du rôle du comité de déontologie parlementaire dans le Règlement et clarifications	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'Article 15			
M. COLLOMBAT	12	Modification du dispositif consacré aux irrecevabilités de l'article 40 et de l'article 41	Rejeté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Rapporteurs du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat

M. Roger Karoutchi, sénateur des Hauts-de-Seine

M. Alain Richard, sénateur du Val d'Oise

Présidents des commissions permanentes et de la commission des affaires européennes

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes

M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques

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

M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication

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

Présidents des groupes politiques

Mme Éliane Assassi, présidente du groupe communiste, républicain et citoyen

M. Didier Guillaume, président du groupe socialiste et apparentés

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

M. Jean-Vincent Placé, président du groupe écologiste

M. Bruno Retailleau, président du groupe Union pour un Mouvement Populaire

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

* *

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

Présidents de délégations

M. Jean-Marie Bockel, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Mme Chantal Jouanno, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Mme Élisabeth Lamure, présidente de la délégation sénatoriale aux entreprises

M. Michel Magras, président de la délégation sénatoriale à l'outre-mer

EXPÉRIENCES EUROPÉENNES

Mode d'adoption directe des textes de loi en commission

Plusieurs pays en Europe reconnaissent aux commissions la possibilité d'adopter directement certains textes.

Italie

Les commissions parlementaires peuvent se prononcer selon 4 procédures différentes en Italie. Il appartient au Président de l'assemblée (Chambre des députés ou Sénat) ou, plus rarement, à l'Assemblée en séance publique, de désigner la commission compétente et de définir selon quelle procédure la commission doit se prononcer. L'une d'entre elles, dite **commission en procédure législative**, permet d'adopter directement des lois sans passage par la séance publique (article 72 de la Constitution italienne).

- Champ d'application

Il est précisément délimité, et relativement restreint. Sont exclus :

- les textes présentant une « *importance manifeste d'ordre général* » ;
- tout projet ou proposition de loi en matière constitutionnelle ou électorale ;
- les textes portant délégation législative ou autorisant la ratification des traités internationaux ;
- les textes à caractère financier.

- Garanties

À tout moment, l'une des deux assemblées peut s'opposer au renvoi d'un texte en commission en procédure législative. Le texte est automatiquement renvoyé, sans vote, à la commission selon la procédure de droit commun, si l'opposition émane :

- d'un membre du gouvernement ;
- d'un dixième des membres de l'assemblée concernée.

Par ailleurs, après l'inscription du texte à l'ordre du jour, le gouvernement, un dixième des membres de l'une des deux chambres ou un cinquième des membres de la commission peuvent demander le renvoi du texte en séance publique.

- En pratique

Cette procédure n'a pas connu les développements attendus, du fait des conditions strictes auxquelles et elle est seulement mise en œuvre pour modifier de manière ponctuelle les lois en vigueur.

Espagne

En Espagne, au Congrès des députés, la procédure d'adoption en commission est automatique sous réserve qu'un groupe n'ait pas demandé l'application de la procédure ordinaire. Cette procédure est définie à l'article 75 de la Constitution espagnole : « *les chambres peuvent déléguer aux commissions législatives permanentes l'adoption de projets ou de proposition de loi* ».

- Champ d'application

La procédure ne peut être appliquée :

- aux révisions constitutionnelles ;
- aux questions internationales ;
- aux lois organiques et aux lois cadres ;
- aux lois de finances de l'État.

- En pratique

Près de 80 % des textes sont adoptés par cette voie au Congrès des députés. Cette procédure y est donc la norme. Elle est en revanche l'exception au Sénat.

**ARRÊTÉ N° 2015-97 ADOPTÉ PAR LE BUREAU DU SÉNAT
LE 15 AVRIL 2015**

LE BUREAU DU SÉNAT,

- Vu les conclusions du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat,
- Vu la délibération du Bureau en date des 11 mars et 15 avril 2015,
- Vu l'Instruction générale du Bureau,
- Sur la proposition du Président du Sénat,

ARRÊTE :

Article premier. - I. - Le chapitre I de l'Instruction générale du Bureau, relatif à l'Agenda du Sénat, est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Un tableau de bord prévisionnel comportant l'ordre du jour de la séance publique et les réunions des instances du Sénat est publié afin de permettre aux sénateurs de disposer d'un calendrier cohérent favorisant leur participation aux travaux du Sénat. »

II. - Au chapitre II de l'Instruction générale du Bureau, relatif aux publications au *Journal officiel* (Lois et décrets), les mots : « au chapitre précédent » sont remplacés par les mots : « au premier alinéa du chapitre Ier ».

Article 2. - Le chapitre III de l'Instruction générale du Bureau, relatif aux publications au *Journal officiel* (Débats parlementaires), est ainsi modifié :

1° Au début, il est inséré un paragraphe I A ainsi rédigé :

« I A. - Les contributions des groupes à une discussion générale peuvent être publiées au compte rendu intégral des débats du Sénat, à la suite de la discussion générale, dans la limite de dix mille signes espaces compris et sous réserve de leur dépôt dans l'heure qui suit la fin de la discussion générale. » ;

2° Après le 1° du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 1° bis Les amendements soutenus en séance, accompagnés de leur exposé des motifs ; ».

Article 3. - Après le chapitre VI de l'Instruction générale du Bureau, sont insérés trois chapitre VI *bis*, VI *ter* et VI *quater* ainsi rédigés :

« VI *bis* - Publication des amendements non adoptés en commission

« Les amendements non adoptés en commission sont annexés à la version électronique du rapport prévu au 2. de l'article 28 *ter* du Règlement. »

« VI *ter* - Irrecevabilité tirée de l'article 41 de la Constitution

« La commission saisie au fond adresse au Président du Sénat une liste des propositions ou des amendements qui ne relèvent manifestement pas du domaine de la loi ou qui sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution. »

« VI *quater* - Publication des avis de la commission saisie au fond sur les amendements

« La commission saisie au fond publie son avis sur les amendements au moyen de l'outil de gestion des amendements en ligne. »

Article 4. - La seconde phrase de l'avant-dernier alinéa du II. du chapitre XX *ter* de l'Instruction générale du Bureau, relatif au comité de déontologie parlementaire du Sénat, est ainsi rédigée :

« Le président ou le vice-président du Comité peut également être saisi par tout membre du Sénat d'une demande de conseil sur toute situation dont ce sénateur estime qu'elle pourrait le placer en position de conflit d'intérêts ou sur toute question éthique concernant les conditions d'exercice de son mandat parlementaire. »

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte de la proposition de résolution

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

Proposition de résolution tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace

Proposition de résolution tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace

Article 1^{er}

Article 1^{er}

Agenda sénatorial

Agenda sénatorial

I. – ~~Avant l'article 1^{er} du Règlement, il est inséré un chapitre préliminaire~~ ainsi rédigé :

I. – Le chapitre III bis du Règlement est ainsi rédigé :

« ~~CHAPITRE PRÉLIMINAIRE~~

« CHAPITRE III BIS

« *Participation des sénateurs aux travaux du Sénat*

(*Alinéa sans modification*)

« ~~Art. 1^{er} A.~~ – 1. – Les sénateurs s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat.

« Art. 23 bis. – 1. – Les sénateurs s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat.

Amdt COM-14

(*Alinéa sans modification*)

« 2. – Les groupes se réunissent, en principe, le mardi matin à partir de 10 heures 30.

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

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

Amdt COM-15

(*Alinéa sans modification*)

« 4. – La commission des affaires européennes et les délégations se réunissent en principe le jeudi, de 8 heures 30 à 10 heures 30 en dehors des semaines mentionnées au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution, toute la matinée durant lesdites

Texte en vigueur

Texte de la proposition de résolution

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

semaines, et de 13 heures 30 à 15 heures.

« 5. – Les autres réunions des différentes instances du Sénat se tiennent, en principe, en dehors des heures où le Sénat tient séance et des horaires mentionnés aux 2., 3. et 4.

« 6. – La Conférence des Présidents est informée de la décision d'une instance d'inviter l'ensemble des sénateurs à l'une de ses réunions.

~~« 7. – Un tableau des activités des sénateurs en séance, dans les réunions des commissions, des délégations, des structures temporaires et dans les réunions des instances parlementaires internationales les mardi, mercredi et jeudi des semaines de séance est publié.~~

« 8. – Une retenue égale à la moitié du montant trimestriel de l'indemnité de fonction est effectuée en cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire :

« - soit à plus de la moitié des votes, y compris les explications de vote, sur les projets et propositions de loi déterminés par la Conférence des Présidents ;

« - soit à plus de la moitié de l'ensemble des réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin et consacrées à l'examen de projets ou de propositions de loi ;

« - soit à plus de la moitié des séances de questions d'actualité au Gouvernement.

« 9. – La retenue mentionnée au 8. est égale à la totalité du montant trimestriel de l'indemnité de fonction et à la moitié du montant trimestriel de l'indemnité représentative de frais de mandat en cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire, à plus de la moitié de l'ensemble de ces votes, réunions et séances.

« 5. – Les autres réunions des différentes instances du Sénat se tiennent, en principe, en dehors des heures où le Sénat tient séance et des horaires mentionnés aux alinéas 2, 3 et 4.

(Alinéa sans modification)

« 7. – **Supprimé**

Amdt COM-16

(Alinéa sans modification)

« 1° soit à plus de la moitié des votes, y compris les explications de vote, sur les projets de loi et propositions de loi ou de résolution déterminés par la Conférence des Présidents ;

« 2° soit à plus de la moitié de l'ensemble des réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin et consacrées à l'examen de projets de loi ou de propositions de loi ou de résolution ;

« 3° *(Sans modification)*

Amdts COM-17 et COM-18

« 9. – La retenue mentionnée à l'alinéa 8 est égale à la totalité du montant trimestriel de l'indemnité de fonction et à la moitié du montant trimestriel de l'indemnité représentative de frais de mandat en cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire, à plus de la moitié de l'ensemble de ces votes, réunions et

Texte en vigueur

Texte de la proposition de résolution

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

séances.

« 10. – Pour l'application des 8. et 9., la participation d'un sénateur à ~~une réunion d'une instance parlementaire internationale~~ est comptabilisée comme une présence en séance ou en commission.

« 10. – Pour l'application des alinéas 8 et 9, la participation d'un sénateur aux travaux d'une assemblée internationale en vertu d'une désignation faite par le Sénat ou à une mission outre-mer ou à l'étranger au nom de la commission permanente dont il est membre est prise en compte comme une présence en séance ou en commission.

Amdt COM-19

« 11. – La retenue mentionnée ~~au~~ 8. et ~~au~~ 9. est pratiquée, sur décision des questeurs, sur les montants mensuels des indemnités versées au sénateur au cours du trimestre suivant celui au cours duquel les absences ont été constatées. »

« 11. – La retenue mentionnée aux alinéas 8 et 9 est pratiquée, sur décision des questeurs, sur les montants mensuels des indemnités versées au sénateur au cours du trimestre suivant celui au cours duquel les absences ont été constatées. »

II. – ~~En conséquence~~, les articles 6 ~~ter~~, 14, le 1. et le 3. de l'article 15 et ~~le chapitre III bis~~ sont abrogés.

II. – Les articles 6 ~~ter~~ et 14, les alinéas 1 et 3 de l'article 15 et l'article 73 ~~ter~~ sont abrogés.

III. – Les 8. à 11. du I entrent en vigueur à compter ~~du 1^{er} octobre 2015~~.

III. – Les alinéas 8 à 11 de l'article 23 bis, tels qu'ils résultent du I, entrent en vigueur à compter de l'ouverture de la prochaine session ordinaire.

Amdt COM-20

Article 2

Article 2

Règlement du Sénat

Constitution des groupes sous forme d'association

Constitution des groupes sous forme d'association

Art. 5. –

I. – Après la première phrase ~~du~~ 4. de l'article 5 du Règlement, est insérée une phrase ainsi rédigée :

I. – Après la première phrase de l'alinéa 4 de l'article 5 du Règlement, est insérée une phrase ainsi rédigée :

4. – Chaque groupe compte au moins dix membres. Il peut assurer son service intérieur par un secrétariat administratif dont il règle lui-même le statut, le recrutement et le mode de rétribution.

« Il est constitué sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des ~~membres du groupe~~ et des sénateurs qui y sont apparentés ou rattachés administrativement. »

« Il est constitué en vue de sa gestion sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des sénateurs qui y ont adhéré et de ceux qui y sont apparentés ou rattachés administrativement. »

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Art. 6. —</p>	<p>II. — Le 4. de l'article 6 du Règlement est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>II. — <u>L'alinéa</u> 4 de l'article 6 du Règlement est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>
<p>4. — Les sénateurs qui ne sont ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés administrativement à un groupe déterminé forment une réunion administrative représentée par un délégué élu par elle. Ce délégué possède les mêmes droits qu'un président de groupe en ce qui concerne la nomination des commissions et des secrétaires du Sénat.</p>	<p>« La réunion administrative est constituée sous forme d'association présidée par son délégué et composée des sénateurs qui la forment. »</p>	<p>« La réunion administrative est constituée <u>en vue de sa gestion</u> sous forme d'association, présidée par son délégué et composée des sénateurs qui la forment. »</p>
<p>Art. 6 bis. —</p>	<p>Article 3</p> <p>Expression du droit de tirage des groupes en Conférence des Présidents</p> <p>Le 3. de l'article 6 bis du Règlement est ainsi modifié :</p>	<p>Article 3</p> <p>Expression du droit de tirage des groupes en Conférence des Présidents</p> <p>Supprimé</p>
<p>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.</p>	<p>1° Après le mot : « formulée », sont insérés les mots : « , après avis des commissions intéressées, » ;</p> <p>2° Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Le président du groupe demandeur présente à la Conférence des Présidents l'objet, le champ et les motifs de sa demande. »</p>	<p>Amdt COM-21</p> <p>Amdt COM-13</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. 7. – 1. –</i> Après chaque renouvellement partiel, le Sénat nomme, en séance publique, les sept commissions permanentes suivantes :</p> <p>1° La commission des affaires économiques, qui comprend 39 membres ;</p> <p>2° La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui comprend 57 membres ;</p> <p>3° La commission des affaires sociales, qui comprend 57 membres ;</p> <p>4° La commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui comprend 57 membres ;</p> <p>5° La commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, compétente en matière d'impact environnemental de la politique énergétique, qui comprend 39 membres ;</p> <p>6° La commission des finances, qui comprend 49 membres ;</p> <p>7° La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, qui comprend 49 membres.</p> <p>.....</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 4</p> <p style="text-align: center;">Composition des commissions</p> <p>I. – Le 1. de l'article 7 du Règlement est ainsi rédigé :</p> <p>« 1. – Après chaque renouvellement partiel, le Sénat nomme, en séance publique, les sept commissions permanentes suivantes :</p> <p>« 1° La commission des affaires économiques, qui comprend 51 membres ;</p> <p>« 2° La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui comprend 49 membres ;</p> <p>« 3° La commission des affaires sociales, qui comprend 51 membres ;</p> <p>« 4° La commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui comprend 49 membres ;</p> <p>« 5° La commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, compétente en matière d'impact environnemental de la politique énergétique, qui comprend 49 membres ;</p> <p>« 6° La commission des finances, qui comprend 49 membres ;</p> <p>« 7° La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, qui comprend 49 membres. »</p> <p>II. – Le 1. de l'article 73 bis du Règlement est ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 4</p> <p style="text-align: center;">Composition des commissions</p> <p>I. – <u>L'alinéa</u> 1 de l'article 7 du Règlement est ainsi rédigé :</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>II. – <u>L'alinéa</u> 1 de l'article 73 bis du Règlement est ainsi rédigé :</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>—</p> <p><i>Art. 73 bis.</i> – 1. – La commission des affaires européennes comprend 36 membres.</p> <p>.....</p>	<p>—</p> <p>« 1. La commission des affaires européennes comprend 41 membres. »</p> <p>III. – Les I. et II. entrent en vigueur à compter du 1^{er} octobre 2017.</p>	<p>—</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>III. – Les I et II entrent en vigueur à compter du <u>prochain renouvellement du Sénat</u>.</p>
<p><i>Art. 23.</i> – Il est publié chaque semaine un Bulletin des commissions dans lequel sont insérées les indications prévues à l'article 20, ainsi que tous autres renseignements relatifs aux travaux des commissions dont le détail est fixé par leur bureau.</p>	<p>Article 5</p> <p>Compte rendu des réunions des commissions</p> <p>À l'article 23 du Règlement, les mots : « Bulletin des commissions » sont remplacés par les mots : « compte rendu détaillé des réunions des commissions ».</p>	<p>Amdt COM-22</p> <p>Article 5</p> <p>Compte rendu des réunions des commissions</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
		<p>Article 5 bis (nouveau)</p> <p><u>Procédure applicable aux amendements présentés en commission</u></p> <p><u>L'alinéa 1 de l'article 28 ter du Règlement est ainsi rédigé :</u></p> <p><u>« 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 déposés en vue de l'établissement de son texte, au plus tard l'avant-veille de cette réunion, et établir son texte. Le président de la commission contrôle la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution. Les amendements peuvent être communiqués à la commission des finances, qui rend un avis écrit sur leur recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution. Les amendements déclarés irrecevables ne sont pas mis en distribution. La commission est compétente pour se</u></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p><i>Art. 28 ter.</i> – 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.</p>	<p>Article 6</p> <p>Publicité des avis du Conseil d'État</p>	<p><u>prononcer sur les autres irrecevabilités, à l'exception de celle fondée sur l'article 41 de la Constitution. »</u></p>
<p>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.</p>	<p>Après le 2. de l'article 28 <i>ter</i> du Règlement, il est inséré un 2. <i>bis</i> ainsi rédigé :</p>	<p>Après l'<u>alinéa</u> 2 de l'article 28 <i>ter</i> du Règlement, il est inséré un 2 <i>bis</i> ainsi rédigé :</p>
<p>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.</p>	<p>« 2. <i>bis</i>. L'avis rendu par le Conseil d'État en application de l'article 4 <i>bis</i> de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est annexé au rapport de la commission. »</p>	<p>« 2 <i>bis</i>. L'avis rendu par le Conseil d'État en application de l'article 4 <i>bis</i> de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est annexé au rapport de la commission <u>sauf si l'auteur de la proposition de loi s'y oppose.</u> »</p>
	<p>Article 7</p> <p>Communication à la Conférence des Présidents du programme de contrôle des commissions et délégations</p>	<p>Article 7</p> <p>Communication à la Conférence des Présidents du programme de contrôle des commissions et délégations</p>
	<p>Après le 4. de l'article 29 du Règlement, sont insérés un 4. <i>bis</i> et un</p>	<p>Après l'<u>alinéa</u> 4 de l'article 29 du Règlement, sont insérés <u>des alinéas</u></p>

Amdt COM-23

Amdt COM-24

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>—</p> <p><i>Art. 29 ter.</i> – 1. – L'organisation de la discussion générale des textes soumis au Sénat et des débats inscrits à l'ordre du jour peut être décidée par la Conférence des présidents qui fixe la durée globale du temps dont disposeront les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.</p> <p>2. – Ce temps est réparti par le Président du Sénat de manière à garantir à chaque groupe un temps minimum identique qui varie en fonction de la durée du débat et un temps pour les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Le temps demeurant disponible est ensuite réparti entre les groupes en proportion de leur importance numérique.</p>	<p>4. <i>ter</i> ainsi rédigés :</p> <p>« 4. <i>bis.</i> – Deux fois par session ordinaire, la Conférence des présidents se réunit pour examiner, aux fins de mise en perspective, le programme prévisionnel des travaux de contrôle ou d'évaluation des commissions et des délégations. Les présidents des délégations sont invités à ces réunions.</p> <p>« 4. <i>ter.</i> – Les commissions transmettent à la Conférence des Présidents, une fois par mois, la liste des auditions extra législatives auxquelles elles procèdent. »</p> <p>Article 8</p> <p>Organisation des discussions générales et des débats</p> <p>L'article 29 <i>ter</i> du Règlement est ainsi modifié :</p> <p>1° Après le 2., il est inséré un 2. <i>bis</i> ainsi rédigé :</p> <p>« 2. <i>bis.</i> – La Conférence des présidents peut décider l'intervention dans la discussion générale, pour des temps qu'elle détermine, d'un seul orateur par groupe et d'un seul sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe. » ;</p> <p>2° Le 3. est ainsi rédigé :</p>	<p>4 <i>bis</i> et 4 <i>ter</i> ainsi rédigés :</p> <p>« 4 <i>bis.</i> – Deux fois par session ordinaire, la Conférence des présidents se réunit pour examiner le programme prévisionnel des travaux de contrôle ou d'évaluation des commissions et des délégations. Les présidents des délégations sont invités à ces réunions.</p> <p>Amdt COM-25</p> <p>« 4 <i>ter.</i> – Les commissions transmettent à la Conférence des Présidents, une fois par mois, la liste des auditions, <u>liées à leur mission de contrôle</u>, auxquelles elles procèdent. »</p> <p>Amdt COM-26</p> <p>Article 8</p> <p>Organisation des discussions générales et des débats</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>1° Après <u>l'alinéa</u> 2, il est inséré un 2 <i>bis</i> ainsi rédigé :</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>2° <u>L'alinéa</u> 3 est ainsi rédigé :</p>

Texte en vigueur

3. – À défaut de décision de la Conférence des présidents, et sous réserve de dispositions spécifiques du Règlement, il est attribué pour la discussion générale des textes soumis au Sénat et pour tout débat inscrit à l'ordre du jour un temps de deux heures réparti à la proportionnelle avec un temps minimum identique de dix minutes pour chaque groupe politique et un temps de cinq minutes pour les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

4. – Les inscriptions de parole sont faites, au plus tard la veille du jour de l'ouverture du débat, par les présidents des groupes ou le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, qui indiquent au Président du Sénat l'ordre dans lequel ils souhaitent que les orateurs qu'ils inscrivent soient appelés ainsi que la durée de leur intervention.

5. – Les groupes, autres que ceux auxquels appartiennent les représentants des commissions, désignent chacun un premier orateur : les orateurs ainsi désignés interviennent à la suite des commissions selon l'ordre du tirage au sort.

6. – La parole est donnée à tous les orateurs inscrits en appelant successivement un orateur de chaque groupe ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe dans un ordre fixé de la façon suivante :

Texte de la proposition de résolution

« 3. – À défaut de décision de la Conférence des Présidents, et sous réserve de dispositions spécifiques du Règlement, il est attribué pour la discussion générale des textes soumis au Sénat et pour tout débat inscrit à l'ordre du jour un temps d'une heure réparti à la proportionnelle avec un temps minimum identique de cinq minutes pour chaque groupe et un temps de trois minutes pour les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe. »

Article 9

Interventions en séance ~~plénière~~

I. – Après l'article 31 du Règlement, il est inséré un chapitre V bis ainsi rédigé :

« CHAPITRE V BIS

« Temps de parole en séance

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

(Alinéa sans modification)

Article 9

Interventions en séance

Amdt COM-27

I. – *(Sans modification)*

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>.....</p> <p><i>Art. 36.</i> – 2. – Aucune intervention faite par un sénateur en séance publique, même si elle est faite au nom d'une commission, ne peut excéder quarante-cinq minutes.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 42.</i> – 7. – La discussion porte successivement sur chaque article et sur les amendements qui s'y rattachent. Toutefois, en application de l'article 44 de la Constitution, si le Gouvernement le demande, le Sénat se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. En conséquence, la parole n'est accordée sur chaque amendement qu'à un orateur pour, à un orateur contre, à la commission et au Gouvernement.</p> <p>8. – La parole n'est accordée, sur l'ensemble d'un article, qu'une seule fois à chaque orateur, sauf exercice du droit de réponse aux ministres et aux rapporteurs et sous réserve des explica-</p>	<p><i>publique</i></p> <p>« <i>Art. 31 bis.</i> – Sous réserve de dispositions spécifiques du Règlement et à l'exclusion des interventions dans les débats organisés par la Conférence des présidents, la durée d'intervention d'un sénateur en séance ne peut excéder deux minutes et demie. »</p> <p>II. – Sous réserve du 2° de l'article 8 de la présente résolution, dans tous les articles du Règlement :</p> <p>1° Les mots : « vingt minutes » et les mots : « quinze minutes » sont remplacés par les mots : « dix minutes » ;</p> <p>2° Les mots : « cinq minutes » et les mots : « trois minutes » sont remplacés par les mots : « deux minutes et demie ».</p> <p>III. – <u>Le</u> 2. de l'article 36 du Règlement est abrogé.</p> <p>IV. – L'article 42 du Règlement est ainsi modifié :</p> <p>1° À la dernière phrase du 7., les mots : « à un orateur contre, » sont supprimés ;</p> <p>2° Le 8. est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p>	<p>II. – (<i>Sans modification</i>)</p> <p>III. – L'alinéa 2 de l'article 36 du Règlement est abrogé.</p> <p>IV. – (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>1° À la dernière phrase <u>de l'alinéa</u> 7, les mots : « à un orateur contre, » sont supprimés ;</p> <p>2° <u>L'alinéa</u> 8 est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>—</p> <p>tions de vote ; la durée de chaque intervention ou explication de vote ne peut excéder cinq minutes.</p> <p>.....</p>	<p>—</p> <p>« Pour les prises de parole et les explications de vote sur chaque article, la Conférence des présidents peut attribuer aux groupes et aux sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe soit un temps forfaitaire soit un temps minimal et un temps à la proportionnelle. Elle peut également prévoir l'intervention, pour des temps qu'elle détermine, d'un seul orateur par groupe et d'un seul sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe. » ;</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>.....</p> <p><i>Art. 44.</i> — 8. – Dans les débats ouverts par application du présent article, ont seuls droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Les interventions faites par l'auteur de l'initiative ou son représentant et l'orateur d'opinion contraire ne peuvent excéder chacune cinq minutes pour les demandes de priorité ou de réserve, quinze minutes pour les débats portant sur l'ensemble du projet ou de la proposition de loi en discussion et cinq minutes pour les autres débats. Avant le vote des motions visées aux alinéas 2 à 4, la parole peut être accordée pour ex-</p>	<p>3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« 16. – Pour les explications de vote sur l'ensemble, la Conférence des présidents peut attribuer aux groupes et aux sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe soit un temps forfaitaire soit un temps minimal et un temps à la proportionnelle. Elle peut également prévoir l'intervention, pour des temps qu'elle détermine, d'un seul orateur par groupe et d'un seul sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe. »</p> <p>V. – Avant la dernière phrase du 8. de l'article 44 du Règlement, est insérée une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>3° (Sans modification)</p>
	<p>« Le rapporteur dispose d'un temps de deux minutes et demie pour exprimer l'avis de la commission. »</p>	<p>V. – Avant la dernière phrase <u>de</u> l'<u>alinéa</u> 8 de l'article 44 du Règlement, <u>il</u> est <u>inséré</u> une phrase ainsi rédigée :</p>
		<p>(Alinéa sans modification)</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>plication de vote pour une durée n'excédant pas cinq minutes à un représentant de chaque groupe.</p>	<p>VI. – Le 6. de l'article 49 du Règlement est ainsi modifié :</p>	<p>VI. – <u>L'alinéa</u> 6 de l'article 49 du Règlement est ainsi modifié :</p>
<p><i>Art. 49.</i> – 6. – Sur chaque amendement, sous réserve des explications de vote, ne peuvent être entendus que l'un des signataires, le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission et un sénateur d'opinion contraire. Le signataire de l'amendement dispose d'un temps de parole de trois minutes pour en exposer les motifs. L'orateur d'opinion contraire dispose du même temps. Les explications de vote sont admises pour une durée n'excédant pas cinq minutes.</p>	<p>1° À la première phrase, les mots : « , le président ou le rapporteur de la commission et un sénateur d'opinion contraire » sont remplacés par les mots : « et le président ou le rapporteur de la commission » ;</p>	<p>1° (<i>Sans modification</i>)</p>
	<p>2° La troisième phrase est supprimée ;</p>	<p>2° (<i>Sans modification</i>)</p>
	<p>3° Après la troisième phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>3° Après la troisième phrase, <u>il</u> est <u>inséré</u> une phrase ainsi rédigée :</p>
	<p>« Le rapporteur dispose d'un temps de deux minutes et demie par amendement pour exprimer l'avis de la commission. »</p>	<p>(<i>Alinéa sans modification</i>)</p>
	<p>Article 10</p>	<p>Article 10</p>
	<p>Clôture</p>	<p>Clôture</p>
	<p>L'article 38 du Règlement est ainsi rédigé :</p>	<p>(<i>Sans modification</i>)</p>
<p><i>Art. 38.</i> – 1. – Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale d'un texte, sauf application de l'article 29 <i>ter</i>, 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.</p>	<p>« <i>Art. 38.</i> – 1. – Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale d'un texte, sauf application de l'article 29 <i>ter</i>, 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.</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>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.</p> <p>3. – La Conférence des présidents se prononce à la majorité des trois cinquièmes sur l'organisation de la suite du débat.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>« 2. – La parole est donnée sur cette proposition, à sa demande, pour une durée n'excédant pas deux minutes et demie, à un orateur par groupe et un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe.</p> <p>« 3. – Le président consulte le Sénat à main levée. S'il y a doute sur le vote du Sénat, il est consulté par assis et levé. Si le doute persiste, la discussion continue. Si la proposition est adoptée, la clôture prend effet immédiatement. »</p>	
	Article 11	Article 11
	Discussion des motions	Discussion des motions
	L'article 44 du Règlement est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification)</i>
<p><i>Art. 44. –</i></p>	1° La deuxième phrase du 2. est remplacée par deux phrases ainsi rédi- gées :	1° La deuxième phrase <u>de</u> <u>l'alinéa 2</u> est ainsi <u>rédigée</u> :
2. – L'exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le texte en discussion, s'il n'est pas visé à l'article 45 ci-après, est contraire à une disposition constitutionnelle, légale ou réglementaire et dont l'effet, en cas d'adoption, est d'entraîner le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée. Sauf lorsqu'elle émane du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, elle ne peut être opposée	« Sauf lorsqu'elle émane du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, elle ne peut être opposée	« Elle ne peut être opposée qu'une fois au cours d'un même débat après l' <u>intervention</u> du Gouvernement

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>qu'une fois au cours d'un même débat avant la discussion des articles. Le vote sur l'exception d'irrecevabilité a lieu immédiatement après le débat limité prévu à l'alinéa 8 ;</p>	<p>qu'une fois au cours d'un même débat après l'audition du Gouvernement et des rapporteurs. Lorsqu'elle émane du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, elle peut être opposée soit après l'audition du Gouvernement et des rapporteurs, soit avant la discussion des articles. » ;</p>	<p>et la <u>présentation du rapport</u> ou, lorsqu'elle émane du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, soit après l'<u>intervention</u> du Gouvernement et des rapporteurs, soit avant la discussion des articles. » ;</p>
<p>3. – La question préalable, dont l'objet est de faire décider soit que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte, soit qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération. Elle ne peut être posée qu'une fois au cours d'un même débat avant la discussion des articles ou, lorsqu'elle émane de la commission saisie au fond ou du Gouvernement, soit après l'audition du Gouvernement et des rapporteurs, soit avant la discussion des articles, et, en tout état de cause, après la discussion d'une éventuelle exception d'irrecevabilité portant sur l'ensemble du texte. Le vote sur la question préalable a lieu immédiatement après le débat limité prévu à l'alinéa 8. Son adoption entraîne le rejet du texte auquel elle s'applique ;</p>	<p>2° La deuxième phrase du 3. est ainsi rédigée :</p> <p>« Elle ne peut être posée qu'une fois au cours d'un même débat après l'audition du Gouvernement et des rapporteurs ou, lorsqu'elle émane du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, soit après l'audition du Gouvernement et des rapporteurs, soit avant la discussion des articles, et, en tout état de cause, après la discussion d'une éventuelle exception d'irrecevabilité portant sur l'ensemble du texte. »</p>	<p>Amdt COM-28</p> <p>2° La deuxième phrase <u>de l'alinéa</u> 3 est ainsi rédigée :</p> <p>« Elle ne peut être posée qu'une fois au cours d'un même débat après l'<u>intervention</u> du Gouvernement et <u>la présentation du rapport</u> ou, lorsqu'elle émane du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, soit après l'<u>intervention</u> du Gouvernement et <u>la présentation du rapport</u>, soit avant la discussion des articles, et, en tout état de cause, après la discussion d'une éventuelle exception d'irrecevabilité portant sur l'ensemble du texte. »</p>
<p>.....</p>	<p>Article 12</p>	<p>Article 12</p>
<p>Procédure d'examen en commission</p>	<p>I. – Le chapitre VII <i>bis</i> du Règlement est ainsi rédigé, jusqu'au 30 septembre 2017 :</p>	<p>Procédure d'examen en commission</p>
<p>CHAPITRE VII <i>bis</i></p>	<p>« CHAPITRE VII <i>bis</i></p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p><i>Des procédures abrégées</i></p>	<p>« Procédure d'examen en commission</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>
<p>Art. 47 ter. – 1. – La Conférence des présidents, à la demande du Président du Sénat, du président de la com-</p>	<p>« Art. 47 ter. – 1. – À la demande du Président du Sénat, du Président de la commission saisie au fond,</p>	<p>Amdt COM-29</p> <p>« Art. 47 ter. – 1. – À la demande du Président du Sénat, du Président de la commission saisie au fond,</p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>mission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement, peut décider le vote sans débat ou le vote après débat restreint d'un projet ou d'une proposition de loi. Elle fixe un délai limite pour le dépôt des amendements.</p>	<p>d'un président de groupe ou du Gouvernement, la Conférence des présidents peut décider que le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission, sur le texte adopté par elle dans les conditions mentionnées aux 1. et 2. de l'article 28 <i>ter</i>.</p>	<p>d'un président de groupe ou du Gouvernement, la Conférence des présidents peut décider que le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission, dans les conditions mentionnées aux <u>alinéas</u> 1 et 2 de l'article 28 <i>ter</i>.</p>
<p>2. – Le vote sans débat ou le vote après débat restreint ne peut être décidé qu'avec l'accord de tous les présidents des groupes politiques.</p>	<p>« 2. – La procédure d'examen en commission ne peut être décidée en cas d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe.</p>	<p style="text-align: right;">Amdt COM-30</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 47 quater.</i> – 1. – Lorsqu'il y a lieu à vote sans débat, la commission ne peut se réunir pour procéder à l'examen du texte et des amendements qui s'y rapportent avant un délai de soixante-douze heures suivant l'expiration du délai limite pour le dépôt des amendements. Chaque sénateur et le Gouvernement sont immédiatement informés de la date, du lieu et de l'objet de la réunion.</p>	<p>« 3. – Sur la proposition du président de la commission saisie au fond, la Conférence des Présidents fixe la date de la réunion consacrée à l'examen des amendements, le délai limite pour le dépôt des amendements, ainsi que la durée de la discussion générale en commission.</p>	<p>« 3. – Sur la proposition du président de la commission saisie au fond, la Conférence des Présidents fixe la date de la réunion consacrée à l'examen des amendements <u>et</u> le délai limite pour le dépôt des amendements.</p>
<p>2. – Le ou l'un des signataires de chaque amendement peut participer aux débats de la commission. La participation du Gouvernement est de droit. Par dérogation à l'alinéa 1 de l'article 18, les ministres peuvent, lors de cette réunion, assister aux votes.</p>	<p>« 4. – Les sénateurs et le Gouvernement sont immédiatement informés de la date de la réunion et de celle du délai limite.</p>	<p style="text-align: right;">Amdt COM-31</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>« 7. – Chaque amendement peut être défendu pendant deux minutes et demie.</p>	<p>« 5. – Le Gouvernement peut participer à l'ensemble de la réunion de même que le premier signataire des amendements si aucun des signataires de l'amendement n'est déjà membre de la commission. Cette réunion est publique.</p>	<p>« 5. – Le Gouvernement peut participer à l'ensemble de la réunion de même que les signataires des amendements s'ils ne sont pas déjà membres de la commission. Cette réunion est publique.</p>
<p>« 6. – Les règles du débat en séance plénière sont applicables en commission, sauf dispositions contraires du présent article.</p>	<p>« 6. – Les règles du débat en séance sont applicables en commission, sauf dispositions contraires du présent article.</p>	<p style="text-align: right;">Amdt COM-32</p>
<p style="text-align: right;">Amdt COM-33</p>	<p style="text-align: right;">Amdt COM-33</p>	<p style="text-align: right;">Amdt COM-33</p> <p style="text-align: center;">Alinéa supprimé</p>
<p style="text-align: right;">Amdt COM-34</p>	<p>« 8. – À la fin de la réunion, la commission statue sur l'ensemble du</p>	<p style="text-align: right;">Amdt COM-34</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>3. – Lorsque le Gouvernement soulève, au cours de cette réunion, une exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 41 de la Constitution, le débat est suspendu et le Président du Sénat est immédiatement avisé. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le Président du Sénat.</p> <p>4. – S'il y a désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement, il est procédé conformément à l'alinéa 6 de l'article 45 du Règlement.</p> <p>5. – Lorsqu'une exception d'irrecevabilité est fondée sur les dispositions de l'article 40 de la Constitution ou sur l'une des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, l'irrecevabilité est appréciée par la commission des finances.</p> <p><i>Art. 47 quinquies.</i> – 1. – Lorsqu'il y a lieu à vote sans débat en séance publique, les amendements rejetés par la commission peuvent avant la clôture de la discussion générale être repris par leur auteur qui dispose de cinq minutes pour les présenter ; il est ensuite procédé au vote sur ces amendements, sur ceux adoptés par la commission lorsqu'il en existe, ainsi que sur l'article auquel ils se rapportent. La même procédure s'applique aux sous-amendements sur lesquels la commission n'a pas statué.</p>	<p>texte.</p> <p>« 9. – Le rapport de la commission reproduit le texte des amendements non adoptés et rend compte des débats en commission. Le texte adopté par la commission fait l'objet d'une publication séparée.</p> <p>« 10. – Au cours de cette procédure, aucune des motions mentionnées à l'article 44 du Règlement ne peut être présentée, sauf l'exception d'irrecevabilité.</p> <p>« 11. – Le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe peut demander le retour à la procédure normale au plus tard dans les trois jours suivant la publication du rapport.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p> <p>(Alinéa sans modification)</p> <p>« 11. – Le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe peut demander le retour à la procédure normale au plus tard dans les trois jours suivant la publication du rapport. <u>Dans ce cas, la Conférence des présidents fixe la date de l'examen du texte adopté par la commission en séance publique ainsi que le délai limite pour le</u></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>2. – Le Président met enfin aux voix l'ensemble du texte, y compris, pour les articles autres que ceux adoptés en application de l'alinéa précédent, les amendements retenus par la commission. Avant le vote sur l'ensemble, la parole peut être accordée, pour cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.</p> <p>3. – Le rapport de la commission reproduit, en annexe, le texte des amendements qu'elle a rejetés.</p>	<p>« 12. – Lors de la séance plénière, seuls peuvent intervenir le Gouvernement, les rapporteurs des commissions pendant dix minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe pendant sept minutes, ainsi qu'un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pendant trois minutes. Le Président met aux voix l'ensemble du texte adopté par la commission. »</p> <p>II. – Les 9. et 10. de l'article 16 du Règlement sont abrogés.</p>	<p><u>dépôt des amendements de séance.</u></p> <p>Amdt COM-36</p> <p>« 12. – Lors de la séance, seuls peuvent intervenir le Gouvernement, les rapporteurs des commissions pendant dix minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe pendant sept minutes, ainsi qu'un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pendant trois minutes. Le Président met aux voix l'ensemble du texte adopté par la commission. »</p> <p>Amdt COM-35</p> <p>II. – Les <u>alinéas</u> 9 et 10 de l'article 16 du Règlement sont abrogés.</p>
<p><i>Art. 49.</i> – 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.</p>	<p>Article 13</p> <p>Discussion des amendements</p> <p>La dernière phrase du 2. de l'article 49 du Règlement est remplacée par deux phrases ainsi rédigées :</p> <p>« 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 et de rédaction globale de l'article. »</p>	<p>Article 13</p> <p>Discussion des amendements</p> <p>La dernière phrase <u>de l'alinéa</u> 2 de l'article 49 du Règlement est remplacée par <u>une phrase</u> ainsi <u>rédigée</u> :</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>.....</p> <p><i>Art. 75 bis.</i> – L'ordre du jour du Sénat comporte, deux fois par mois, des questions au Gouvernement en liaison avec l'actualité. La Conférence des présidents arrête la répartition du nombre de ces questions entre les groupes et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe en tenant compte de leur importance numérique et fixe les modalités de leur dépôt et de la procédure suivie en séance.</p> <p><i>Art. 75 ter.</i> – 1. – L'ordre du jour du Sénat comporte deux fois par mois des questions cribles thématiques.</p> <p>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.</p> <p><i>A bis.</i> – QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT ET QUESTIONS CRIBLES THÉMATIQUES</p>	<p>Article 14</p> <p>Questions</p> <p>I. – La première phrase de l'article 75 <i>bis</i> du Règlement est ainsi rédigée :</p> <p>« L'ordre du jour du Sénat comporte, une fois par semaine, des questions au Gouvernement en liaison avec l'actualité. »</p> <p>II. – L'article 75 <i>ter</i> du Règlement, relatif aux questions cribles thématiques, est abrogé.</p> <p>III. – En conséquence, à l'intitulé du <i>A bis</i> du chapitre XII du Règlement, les mots : « et questions cribles thématiques » sont supprimés.</p> <p>Article 15</p> <p>Conflits d'intérêts</p>	<p>Article 14</p> <p>Questions</p> <p><i>(Sans modification)</i></p> <p>Article 15</p> <p>Conflits d'intérêts</p> <p><u>Le chapitre XVII du Règlement est ainsi modifié :</u></p>

Texte en vigueur

Texte de la proposition de résolution

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

Après l'article 99 du Règlement, ~~il est inséré un article 99 bis~~ ainsi rédigé :

~~« Art. 99 bis (nouveau). – 1. – La censure simple ou la censure avec exclusion temporaire peut être prononcée contre tout sénateur :~~

« 1° Qui n'a pas respecté une décision du Bureau lui demandant soit de faire cesser sans délai une situation de conflit d'intérêts soit de prendre les mesures recommandées par le comité de déontologie parlementaire ;

« 2° Qui a sciemment omis de déclarer au Bureau un don ou avantage en nature, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, reçu d'un groupe d'intérêt ou d'un organisme ou État étranger, à l'exception des cadeaux d'usage ;

~~« 3° Qui a sciemment omis de déclarer au Bureau une invitation acceptée de la part d'un groupe d'intérêt ou d'un organisme ou État étranger ou la participation à une manifestation organisée par un groupe d'intérêt ou par un organisme ou État étranger, susceptibles de constituer un conflit d'intérêts ;~~

1° Son intitulé est complété par les mots : « et obligations déontologiques » :

Amdt COM-37

2° Après l'article 99, sont insérés trois articles 99 bis à 99 quater ainsi rédigés :

« Art. 99 bis (nouveau). – Le comité de déontologie parlementaire assiste le Président et le Bureau du Sénat dans la prévention et le traitement des conflits d'intérêts des sénateurs ainsi que sur toute question d'éthique concernant les conditions d'exercice du mandat des sénateurs et le fonctionnement du Sénat.

Amdt COM-37

« Art. 99 ter. – 1. Les sanctions figurant aux articles 94 et 95 peuvent être prononcées contre tout sénateur :

Amdt COM-37

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

« 3° Qui a sciemment omis de déclarer au Bureau une invitation, susceptible de constituer un conflit d'intérêts, qu'il a acceptée de la part d'un groupe d'intérêt ou d'un organisme ou État étranger ;

« 3° bis (nouveau) Qui a sciemment omis de déclarer au Bureau sa participation, susceptible de consti-

Texte en vigueur

Texte de la proposition de résolution

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

« 4° Qui a manqué gravement
aux principes déontologiques définis
par le Bureau.

~~« 2.— La censure simple ou la
censure avec exclusion temporaire peut
être prononcée contre un membre du
Bureau du Sénat ou du comité de déon-
tologie parlementaire du Sénat qui
n'aura pas respecté la règle de confi-
dentialité des débats au sein du Bureau
ou du comité de déontologie.~~

« 3.— Par dérogation à l'article
97, la censure avec exclusion tempo-
raire peut emporter la privation pendant
six mois au plus des deux tiers de
l'indemnité parlementaire et de la tota-
lité de l'indemnité de fonction.

« 4.— Ces peines disciplinaires
sont prononcées et motivées par le Bu-
reau, sur la proposition du Président, en
fonction de la gravité du manquement,
après avoir entendu le sénateur ou un
de ses collègues en son nom. Elles sont
rendues publiques. »

tuer un conflit d'intérêts, à une mani-
festation organisée par un groupe
d'intérêt ou un organisme ou État
étranger ;

Amdt COM-37

(Alinéa sans modification)

Alinéa supprimé

Amdt COM-37

« 2. — *(Sans modification)*

« 3. — Par dérogation à l'article
96, ces peines disciplinaires sont pro-
noncées et motivées par le Bureau, sur
la proposition du Président, en fonction
de la gravité du manquement, après
avoir entendu le sénateur ou un de ses
collègues en son nom. Elles sont ren-
dus publiques.

« Art. 99 quater (nouveau). —
Tout membre du Bureau ou du comité
de déontologie parlementaire qui ne
respecte pas la confidentialité des dé-
bats au sein du Bureau ou du comité de
déontologie est passible des sanctions
figurant aux articles 94 et 95, dans les
conditions prévues par l'article
99 ter. »

Amdt COM-37

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT

(n° 380)

N°	COM-1
----	-------

22 AVRIL 2015

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GODEFROY

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 10

Rédiger ainsi cet article :

Le 1. de l'article 64 du Règlement est complété par une phrase ainsi rédigée :

Nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat pour un même scrutin public ou vote en commission.

OBJET

Cet amendement a pour objet de rappeler qu'un sénateur ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat, conformément à l'article 27 de la Constitution qui dispose que :

« Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat. »

Cette remise en cause du scrutin public tel qu'il est pratiqué actuellement au Sénat favoriserait en outre la présence des sénateurs et sénatrices en séance.



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉSOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT

(n° 380)

N°	COM-2
----	-------

22 AVRIL 2015

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GODEFROY

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 10

Rédiger ainsi cet article :

I. Après le 2. de l'article 58 du Règlement, il est inséré un 3. ainsi rédigé :

Les votes ne peuvent donner lieu à rectification qu'en cas d'erreur matérielle portant sur les bulletins de vote, ou, dans le cas des votes par délégation, par suite de défaut de transmission ou d'inexactitude dans la rédaction de l'accusé de réception.

II. Supprimer le dernier alinéa du XIV des instructions générales du bureau.

OBJET

Cet amendement a pour objet d'interdire les rectifications dès lors que le scrutin est clos conformément aux règles électorales généralement appliquées et pour des raisons de sécurité juridique.



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉSOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT

(n° 380)

N°	COM-3
----	-------

30 AVRIL 2015

A M E N D E M E N T

présenté par
M. DESPLAN

ARTICLE 1ER

Après l'alinéa 14,

Insérer un alinéa ainsi rédigé:

Le présent 8 ne s'applique pas aux sénateurs élus outre-mer.

OBJET

Les sénateurs élus outre-mer ne sauraient être soumis aux mêmes contraintes de présence en séance publique ou en commission que leurs collègues hexagonaux, compte-tenu des distances qui séparent leurs circonscriptions de Paris. Pour se rendre à Paris il faut, par exemple, plus de huit heures de vol depuis Pointe-à-Pitre ou Cayenne, vingt et une heures de vol depuis Papeete et vingt-quatre heures de vol depuis Nouméa.



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT
(n° 380)

N°	COM-4
----	-------

4 MAI 2015

A M E N D E M E N T

présenté par
M. BOUVARD

ARTICLE 1ER

Alinéa 16

I. Après les mots : "parlementaire internationale », insérer les mots : « , ainsi qu'à une réunion liée à une mission temporaire pour le gouvernement mentionnée à l'article LO 297 du Livre II titre IV Chapitre III».

II. Remplacer les mots « est comptabilisée » par les mots « sont comptabilisées ».

OBJET

S'agissant de la présence des parlementaires, il paraît souhaitable de prendre en compte la situation des parlementaires chargés d'une mission temporaire pour le gouvernement pendant la durée de ladite mission.

En effet, l'expérience montre qu'un parlementaire, au cours de ces missions contraintes en termes de délais, est souvent tributaire des agendas de ses interlocuteurs, notamment lorsque des sujets ont un caractère communautaire, ce qui pour conséquence d'aboutir à des absences répétées.

Il serait donc paradoxal que le travail supplémentaire effectué par des parlementaires acceptant ces missions, sans contrepartie aucune, aboutisse à ce qu'ils soient pénalisés financièrement.

Cet amendement a donc pour objet d'aligner le régime des absences d'un parlementaire pour cause de mission temporaire à celui qui est prévu pour les réunions d'instances parlementaires internationales.



A M E N D E M E N T

présenté par

M. COLLOMBAT

ARTICLE 1ER

I. Alinéas 12 et 13

Remplacer les mots :

« de la moitié »

par les mots :

« d'un tiers »

II. Alinéa 14

Remplacer les mots :

« de la moitié »

par les mots :

« de deux tiers »

III. Alinéa 15

Après le mot :

« ordinaire »

Rédiger ainsi la fin de cette phrase :

« à un tiers des votes et réunions prévues aux alinéas 12 et 13 ainsi qu'à deux tiers des séances de questions au Gouvernement ».

OBJET

Cet amendement vise à mettre en valeur les véritables temps forts de l'activité sénatoriale en demandant une participation plus importante au vote sur des textes particulièrement cruciaux et au travail de commission permanente.

Par contre, vu la brièveté des interventions et l'impossibilité de répondre au Gouvernement, même quand il répond à côté, ce qui est fréquent, les séances de questions au Gouvernement relèvent plus de la politique spectacle que du contrôle parlementaire.

Cet amendement vise donc à mettre l'accent sur ce qui est important pour un parlementaire plus que sur ce qui se voit. Il est évident que si, comme pour les questions orales, un droit de suite aux réponses gouvernementales était institué, le problème serait tout différent.

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. COLLOMBAT

ARTICLE 8

Rédiger ainsi cet article :

Le 1., 2., 3., et 4. de l'article 29 ter du règlement sont ainsi rédigés:

1- L'organisation de la discussion générale des textes soumis au Sénat et des débats inscrits à l'ordre du jour peut être décidée par la Conférence des présidents qui fixe la durée globale du temps dont disposeront les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Faute d'accord de la conférence, cette durée globale est de deux heures.

2- La moitié de ce temps est réparti également entre les groupes, l'autre moitié en proportion des effectifs des groupes, les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe bénéficiant d'un temps de parole de cinq minutes à sept minutes selon la durée de la discussion générale.

3- La Conférence des présidents peut décider l'intervention dans la discussion générale, pour des temps qu'elle détermine, d'un seul orateur par groupe et d'un seul sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe. »

4- La Conférence peut également fixer à l'unanimité la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte : discussion générale, motions, interventions sur articles, présentation des amendements, explications de vote sur amendements et articles. Les temps de parole dont disposeront les groupes sont répartis selon les modalités prévues à l'alinéa 2.

OBJET

Cet amendement vise à dynamiser le débat public ce qui signifie :

Donner plus de temps de parole aux minorités alors que la distribution actuelle de la parole repose sur le principe que plus les groupes sont nombreux plus ils ont de choses intéressantes à dire, ce qui est loin d'être prouvé.

Quand le gouvernement dispose du soutien de la majorité du Sénat, les projets de loi et les propositions qu'il soutient sont défendus par le ministre en séance, le rapporteur et le groupe majoritaire, ce qui rend rapidement le débat très répétitif.

Quand ce n'est pas le cas, le gouvernement qui dispose d'un temps de parole aussi important qu'il le souhaite pour présenter ses projets et répondre aux critiques, dispose du soutien des groupes de la majorité présidentielle. Autant dire que dans ce cas non plus l'expression de points de vue hétérodoxes n'est pas facilité.

Il s'agit d'organiser globalement le temps de discussion, de manière à mieux faire ressortir la problématique des textes et à l'articuler avec les amendements qui traduisent sous une autre forme des positions des uns et des autres.



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT
(n° 380)

N°	COM-8
----	-------

4 MAI 2015

A M E N D E M E N T

présenté par
M. COLLOMBAT

ARTICLE 9

I. Alinéa 12

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Pour les prises de parole et les explications de vote sur chaque article, la Conférence des présidents peut décider d'un temps global distribué conformément aux dispositions de l'article 8-2. »

II. Alinéa 14

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Pour les explications de vote sur l'ensemble la Conférence des présidents peut décider d'un temps global distribué conformément aux dispositions de l'article 8-2. »

OBJET

Amendement de cohérence avec l'amendement à l'article 8



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT
(n° 380)

N°	COM-9
----	-------

4 MAI 2015

A M E N D E M E N T

présenté par
M. COLLOMBAT

ARTICLE 12

Supprimer cet article.

OBJET

Revient à supprimer le pouvoir d'amendement de chaque sénateur pris individuellement. Les membres du parlement ne sont pas les groupes, mais les parlementaires pris individuellement.



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT
(n° 380)

N°	COM-10
----	--------

4 MAI 2015

A M E N D E M E N T

présenté par
M. COLLOMBAT

ARTICLE 12

Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa:

« 2. - La procédure d'examen en commission ne peut être décidée en cas d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond, du président d'un groupe ou de neuf sénateurs ».

OBJET

Amendement de repli.



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT
(n° 380)

N°	COM-11
----	--------

4 MAI 2015

A M E N D E M E N T

présenté par
M. COLLOMBAT

ARTICLE 14

Alinéa 2

Rédiger ainsi cet alinéa :

« L'ordre du jour du Sénat comporte, une fois par semaine, des questions au Gouvernement en liaison avec l'actualité. Chaque sénateur intervenant dispose d'un temps de parole de deux minutes et demi, y compris, éventuellement sa réponse au Gouvernement. »

OBJET

Les questions au Gouvernement en lien avec l'actualité n'étant pas le cœur du travail parlementaire et apparaissant souvent comme un moyen de visibilité médiatique plus qu'un moyen de dénouer des problématiques législatives, on peut leur assigner un temps de parole restreint.

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. COLLOMBAT

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 15

Rédiger ainsi cet article :

1. - Dans le cas prévu au premier alinéa de l'article 28 ter, le bureau de la commission saisie au fond contrôle la recevabilité, au regard de l'article 40 de la Constitution ou de l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale, des propositions de loi, amendements et sous amendements en commission. En cas de doute le bureau de la commission des finances ou de la commission des affaires sociales est consulté.

2. - Le président de la commission saisie au fond transmet au bureau de la commission des finances ou au bureau de la commission des affaires sociales les amendements susceptibles d'irrecevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution ou de l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale.

Le bureau de la commission des finances ou de la commission des affaires sociales se prononce sur leur recevabilité par avis motivé, non tautologique.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du président du Sénat qui se prononce par avis motivé après avoir entendu le requérant, à sa demande.

La discussion des amendements en cours d'examen est réservée jusqu'au terme de la procédure.

Les amendements déclarés définitivement irrecevables ne sont pas mis en distribution.

3. - 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.

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'examen des propositions de loi, des amendements et sous-amendements en question est réservé tant que le bureau de la commission des finances ou celui de la commission des affaires sociales ne s'est pas prononcé, conformément à la procédure prévue au 2 du présent article.

Avec l'accord du président de séance, le représentant du bureau de la commission des finances ou de la commission des affaires sociales peut demander au Gouvernement et à l'auteur de l'amendement, qui disposent de la parole durant cinq minutes, à faire valoir leurs arguments.

En l'absence de conciliation des points de vue, le Sénat se prononce à main levée.

5. - 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.

6. - 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.

OBJET

Imaginé dans un contexte d'instabilité gouvernementale, l'article 40 fait partie de l'arsenal mis en place par la constitution de 1958, sous le nom de « parlementarisme rationalisé » pour protéger le gouvernement d'une guérilla parlementaire entravant son action par le biais d'augmentations de dépenses ou de limitations de recettes, initiatives susceptibles de mettre en péril l'équilibre budgétaire. Plusieurs initiatives en ce sens avaient d'ailleurs été faites antérieurement (cf. projet de loi Félix Gaillard 16/01/1958).

Constatons qu'au fil du temps le Conseil Constitutionnel puis le Parlement lui-même, organisant sa propre obsolescence politique, vont faire prévaloir l'article 40 sur les articles 39 et 44 de la Constitution, réduisant comme peau de chagrin la capacité réelle d'initiative et d'amendement des députés et des sénateurs. Au final, ce n'est plus la Constitution dont le principal objet est d'organiser l'équilibre des pouvoirs, validée par le peuple souverain, qui s'impose mais une construction « juridique » patiemment tissée destinée à neutraliser le Parlement...avec son consentement actif, ce qui n'est pas le moindre des paradoxe.

Dans l'avant-propos à son récent Rapport d'information (N°263 ; 07/01/2014) consacré à la *recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat*, Philippe Marini, « *juge de la recevabilité des initiatives parlementaires au regard de l'article 40 et de la LOLF* » selon son expression, explique que « *ce rapport ne se veut pas un simple catalogue de décisions. Au contraire, il tente d'expliquer les raisonnements juridiques qui les ont sous-tendues et de faire apparaître la cohérence des analyses, dans lesquelles l'aléa n'a pas sa place.* » On ne saurait mieux exposer comment neutraliser, proprement, la démocratie.

L'évolution des modalités d'application de l'article 40 de la Constitution de la Vème République est donc une voie privilégiée pour comprendre comment le Parlementarisme rationalisé de 1958, réponse adaptée aux problèmes politiques d'une époque s'est transformé en Parlementarisme lyophilisé, entravant l'évolution des institutions pour faire face aux problèmes d'aujourd'hui.

Si au départ la fonction de l'article 40 et de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel était de protéger un exécutif encore menacé d'un Parlement fort, à partir des années quatre-vingt-dix cela a été surtout, dans le silence de la Constitution, d'imposer la vulgate financière européenne sédimentée dans les traités. C'est désormais cette logique et non plus celle de la Constitution qui prévaudra dans l'examen de la recevabilité des amendements parlementaires.

Ainsi nous dit Philippe Marini : « *il apparaît que le champ de l'article 40 recouvre, à minima, celui des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, dont les règles sont définies par le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 95)* » Autant dire que le général de Gaulle avait anticipé Maastricht !

S'interrogeant sur « les frontières » de l'article 40, autre miracle de l'harmonie préétablie, elles coïncident avec celles du droit européen : « *Ainsi, seront en principe dans le champ de l'article 40 les organismes dont le financement repose majoritairement sur une intervention de l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat au sens de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif à l'interdiction des aides d'Etat. Pour apprécier le caractère public d'une ressource, le juge européen se fonde notamment sur le contrôle exercé par l'Etat sur la ressource utilisée, le statut de l'organe assurant la gestion de cette ressource et la nature de la ressource.* »

Le plus étonnant c'est que ni le Conseil Constitutionnel, ni même le Gouvernement ne seront à l'origine de cette extension à l'infini du champ d'application de l'article 40 mais des parlementaires eux-mêmes, en tous cas au Sénat, des présidents successifs de la commission des lois, depuis que le Conseil Constitutionnel a demandé à la chambre haute d'« assurer un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt », comme c'était le cas à l'Assemblée Nationale.

En principe, au Sénat le contrôle des amendements en séance est assuré par la commission des finances (article 45). En réalité par le président de la commission des finances ou plus exactement par des fonctionnaires de la commission des finances sous la responsabilité du président. Si c'est pour tous une charge, certains y trouvent une occasion d'exercice spirituel.

Constatons donc que la jurisprudence du conseil constitutionnelle n'est pas seule responsable de l'amputation grave du pouvoir d'initiative et d'amendement des parlementaires par le biais de l'irrecevabilité financière de leurs propositions.

Le fonctionnement non transparent et solitaire de la procédure de vérification, l'impossibilité de pouvoir faire appel des décisions en est de plus en plus la cause.

C'est à cela que vise à remédier cet amendement.

**A M E N D E M E N T**

présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER
et les membres du Groupe communiste républicain et citoyenARTICLE 4

Après le 2^{ème} alinéa rédigé ainsi cet article jusqu' au 9eme alinéa inclus :

« 1°) la commission des affaires économiques et du développement durable qui comprend 70 membres

2°) la commission des Affaires Etrangères, de la Défense et des Forces armées qui comprend 55 membres

3°) la commission des affaires sociales qui comprend 57 membres

4°) la commission de la Culture de l'Education et de la Communication qui comprend 55 membres

5°) la commission des Finances qui comprend 55 membres

6°) la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universelle, du règlement et de l'administration générale qui comprend 55 membres ».

OBJET

Les auteurs de cet amendement estiment que, sans remettre en cause la qualité du travail fourni par les uns et les autres, l'existence de deux commissions séparées, l'une relative aux affaires économiques, l'autre au développement durable ne se justifie plus.

L'imbrication des secteurs relevant de ces deux commissions s'est confirmée au fil du temps. De plus, du point de vue de la charge législative, qui doit guider l'organisation du sénat, l'existence de deux commissions au lieu d'une comme précédemment ne se justifie pas non plus.

Par ailleurs, les auteurs estiment nécessaire de rehausser le nombre de membres des commissions des Finances et des lois.

Ces propositions apparaissent de bon sens pour permettre une bonne participation en commission, dans le respect du pluralisme.



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT
(n° 380)

N°	COM-39
----	--------

5 MAI 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER
et les membres du Groupe communiste républicain et citoyen

ARTICLE 8

Supprimer cet article

OBJET

Les auteurs considèrent que cet article porte atteinte aux droits d'expression des parlementaires et des groupes politiques.

Cet article, avec d'autres, fait porter la responsabilité de l'absentéisme et de l'affaiblissement du pouvoir des Assemblées sur la séance publique et le débat pluraliste.

Réduire le temps de parole, limiter le nombre d'orateurs en portant atteinte autoritairement à l'organisation interne des groupes, ne permettra certainement pas de rehausser l'image du Sénat et de renforcer son efficacité législative et politique.



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉSOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT

(n° 380)

N°	COM-40
----	--------

5 MAI 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER
et les membres du Groupe communiste républicain et citoyen

ARTICLE 8

Compléter le troisième alinéa de cet article par les mots suivants :

« Si aucun président de groupe ne s’y oppose ».

OBJET

Les prérogatives des groupes doivent être respectées et la conférence des présidents ne peut s’immiscer dans leur organisation interne.



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT

(n° 380)

N°	COM-41
----	--------

5 MAI 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER
et les membres du Groupe communiste républicain et citoyen

ARTICLE 12

Supprimer cet article.

OBJET

Les auteurs estiment que la mise en place de cette procédure d'examen en commission risque de porter un coup grave à la séance publique lieu de vie parlementaire démocratique et pluraliste.



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉSOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT

(n° 380)

N°	COM-42
----	--------

5 MAI 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER
et les membres du Groupe communiste républicain et citoyen

ARTICLE 8

Dans le cinquième alinéa de cet article remplacer les mots :

« Une heure »

Par les mots :

« Deux heures ».

OBJET

La volonté de réduire le temps de parole de manière dogmatique pousse à certains excès.

La norme du temps de discussion générale étant abaissée à une heure, il va devenir fréquent, et c'est déjà le cas puisque ces dispositions ont déjà été imposées avant même la modification du règlement, que le temps de discussion générale soit de 30 ou 45 minutes, réduisant le temps de parole de la plupart des groupes minoritaires à moins de 5 minutes !

Ces dispositions sont évidemment en pleine contradiction avec l'affirmation des droits des groupes minoritaires dans la constitution.



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉSOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT
(n° 380)

N°	COM-43
----	--------

5 MAI 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER
et les membres du Groupe communiste républicain et citoyen

ARTICLE 12

Compléter le 4^{ème} alinéa de cet article par la phrase suivante :

« Les projets de lois concernées par cette procédure portent transposition de directives communautaires, codification ou ratification d'ordonnances ».

OBJET

Cet amendement vise à expliquer le champ d'application de la procédure d'examen en commission, comme le proposait le comité dit « Balladur » lui-même.



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT
(n° 380)

N°	COM-44
----	--------

5 MAI 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER
et les membres du Groupe communiste républicain et citoyen

ARTICLE 8

Rédiger comme suit le cinquième alinéa après les mots « à la proportionnelle » :

« Quel que soit le temps de la discussion générale le temps minimum imparti au groupe ne peut être inférieur à 5 minutes, et à 3 minutes pour les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ».

OBJET

Comment imaginer réduire la parole des groupes sur un projet de loi examinée en séance publique et donc ne relevant pas de la procédure simplifiée, par exemple, à quatre voire trois minutes ?



COMMISSION DES LOIS

PROPOSITION DE RÉOLUTION
RÉFORMER LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU
SÉNAT

(n° 380)

N°	COM-45
----	--------

5 MAI 2015

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER
et les membres du Groupe communiste républicain et citoyen

ARTICLE 13

Supprimer cet article.

OBJET

Les auteurs estiment que cet article, de manière anodine et détournée, vise à restreindre fortement le débat d'amendement.



A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes ASSASSI et CUKIERMAN, M. FAVIER
et les membres du Groupe communiste républicain et citoyen

ARTICLE 9

Supprimer cet article.

OBJET

Les auteurs de cet amendement refusent la soumission « à la dictature du temps » qui inspire cet article.

Ils estiment que l'utilisation, rare, du temps de parole sur les articles, sur les défenses d'amendement ou l'explication du vote sur article et amendement intervient lorsque les projets de lois en discussion sont politiquement de première importance.

Permettre à la majorité de restreindre autoritairement comme l'y autoriserait par exemple, les onzièmes douzièmes treizièmes et quatorzièmes alinéas de cet article peut porter un coup grave à la tradition de débat démocratique et pluraliste du Sénat pourtant réaffirmé par l'intitulé même de la proposition de la résolution.

Ces dispositions jointes à la facilitation de la mise en œuvre de la procédure dite de la « clôture » et aux nouvelles modalités de discussion des amendements, tant a instauré de fait la mise en place d'un temps non concerté de débat, permettant de réduire considérablement le temps de discussion comme l'a permis à l'Assemblée Nationale la procédure dite « du temps programmé » avec les conséquences catastrophiques sur la qualité des débats, que l'on connaît.