

N° 116

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 décembre 1988

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 MM. Etienne DAILLY, Pierre-Christian TAITTINGER, Jean CHÉRIOUX et Michel DREYFUS-SCHMIDT tendant à modifier l'article 103 du Règlement du Sénat,

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Daugnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mossion, Hubert Peyou, Claude Pradiile, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir le numéro :
Sénat : 110 (1988-1989).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
TABLEAU COMPARATIF	8
ANNEXES	11

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à délibérer d'une proposition de résolution n° 110, déposée par les quatre Vice-Présidents du Sénat, MM. Etienne Dailly, Pierre-Christian Taittinger, Jean Chérioux et Michel Dreyfus-Schmidt, tendant à compléter l'article 103 du Règlement du Sénat, et dont l'objet est de rendre obligatoire la présence de tous les groupes politiques dans la Commission Spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat.

Cette Commission, dont l'existence concourt à assurer l'autonomie financière des Assemblées Parlementaires, est chargée de contrôler l'exécution du budget du Sénat en vérifiant, puis en apurant les comptes de l'exercice budgétaire. C'est elle qui, en outre, donne quitus aux questeurs de leur gestion.

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 103 du Règlement du Sénat, la Commission Spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes est composée de dix membres désignés par le Sénat, à l'ouverture de chaque session ordinaire d'octobre, selon la procédure prévue, aux articles 7 et 8, pour la nomination des Commissions Permanentes. Il résulte par conséquent de ces dispositions, plus particulièrement du deuxième alinéa de l'article 8, que la liste des candidats est établie, conformément à la règle de la proportionnalité et après concertation, par les bureaux des Groupes politiques et le délégué des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun Groupe.

Or, au cours de la séance du 11 octobre dernier, à l'occasion d'un rappel au règlement, Madame Hélène Luc, Président du Groupe Communiste, a fait observer au Sénat que, compte tenu de son effectif, le Groupe Communiste et apparenté ne disposait plus désormais d'aucun des dix sièges de la Commission Spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat. Après s'être étonnée de "ce type particulier de représentation proportionnelle qui évince un

Groupe de notre Assemblée d'une Commission qui a pour objet de vérifier et d'apurer ses comptes", Madame le Président du Groupe Communiste et apparenté a demandé que "soient concrètement envisagés et trouvés les moyens d'assurer une représentation" de son Groupe dans cette Commission. Madame Luc a conclu son rappel au règlement en demandant le report de la désignation de la Commission Spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes afin que la Conférence des Présidents puisse délibérer de cette question.

Après avoir consulté le Sénat, le Président de séance a fait droit à la demande ainsi formulée et indiqué qu'une nouvelle date serait fixée par la prochaine Conférence des Présidents pour la nomination des membres de la Commission (voir annexe I).

C'est à la suite de cette requête du Groupe Communiste que Monsieur le Président du Sénat a chargé les quatre Vice-Présidents de notre Assemblée d'imaginer et de proposer les aménagements à apporter au Règlement pour que les Groupes soient tous représentés à la Commission Spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat. En raison même de la nature et des fonctions spécifiques de cette Commission en matière de règlement du Budget du Sénat, les quatre Vice-Présidents de notre Assemblée ont effectivement estimé hautement souhaitable que tous les Groupes politiques, constitués conformément aux dispositions de l'article 5 de notre Règlement, soient associés aux travaux de la Commission Spéciale.

Tel est donc l'objet, mais aussi le seul objet du dispositif qui vous est soumis. Aux dires mêmes de ses auteurs, sa portée doit être strictement entendue : il ne concerne en effet "qu'un organisme purement interne au Sénat".

*

* *

Pour s'acquitter de la mission que leur avait confiée Monsieur le Président du Sénat, les auteurs de la proposition de résolution avaient, certes, le choix entre plusieurs solutions. Dans son rappel au règlement, Madame Hélène Luc n'avait-elle pas en effet proposé que fût appliqué "le principe qui préside à l'organisation de nos débats une fois qu'elle est décidée par la Conférence des Présidents, principe qui figure à l'article 29 bis, alinéa 2, de notre règlement" ? En application de ce principe, chaque groupe aurait

reçu un siège, les sièges restant étant ensuite répartis à la proportionnelle des groupes.

Un tel dispositif présenterait l'inconvénient d'emporter une sureprésentation des groupes les moins fortement dotés en effectifs. En effet, dans un pareil système, plus les groupes seraient nombreux, moins les groupes les plus importants seraient représentés et la solution proposée pourrait même, à la limite, se révéler impraticable. Que se passerait-il en effet s'il advenait que le Sénat compte vingt-et-un groupes, -ce qui demeure mathématiquement possible-, c'est-à-dire plus de Groupes que de sièges à pourvoir à la Commission Spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes ?

Bien entendu, les auteurs de la proposition de résolution n'ont pas cru nécessaire de tirer les conséquences de cas de figure aussi extrêmes qui auraient emporté un accroissement déraisonnable de l'effectif de la Commission Spéciale. Il leur a, dès lors, paru préférable de proposer un autre dispositif qui soit de nature à maintenir à dix le nombre des membres de la Commission Spéciale et ne l'augmente, le cas échéant, que du ou des sièges à affecter à celui ou à ceux des Groupes qui, après application de la règle de la proportionnalité, ne se seraient pas trouvés représentés au sein de la Commission Spéciale.

Un tel dispositif s'inspire, d'ailleurs, de l'article 13 du Règlement qui, dans son quatrième alinéa, précise que l'effectif des Bureaux des Commissions Permanentes sont éventuellement augmentés d'un ou de plusieurs Secrétaires afin d'assurer une représentation de tous les Groupes politiques (voir annexe II).

La proposition de résolution de MM. Etienne Dailly, Pierre-Christian Taittinger, Jean Chérioux et Michel Dreyfus-Schmidt se borne donc à moduler l'effectif des membres prévu au deuxième alinéa de l'article 103 du Règlement en complétant cet article par la phrase suivante : "Ce nombre est éventuellement augmenté pour assurer la représentation de chaque groupe politique au sein de cette commission".

*

* *

Votre Commission des Lois approuve l'intention des auteurs de la proposition de résolution. Il lui paraît en effet

hautement souhaitable que tous les Groupes politiques soient représentés au sein de la Commission Spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat.

Elle souscrit par ailleurs sans réserve à la méthode proposée qui permet de maintenir l'effectif actuel de dix membres, tout en ouvrant la possibilité d'une augmentation de cet effectif chaque fois que cela s'avèrera nécessaire pour concilier la règle de la proportionnalité entre les Groupes politiques avec la nécessité de leur garantir à tous une représentation, fût-elle minimale.

Votre Commission des Lois a toutefois préféré modifier la rédaction proposée afin d'affirmer, d'entrée de jeu, cette volonté d'assurer une représentation à chacun des Groupes, avant d'en tirer la conséquence.

A cet effet, elle a tout d'abord songé à vous proposer de reprendre, très exactement, la formulation retenue au quatrième alinéa de l'article 13 susmentionné du Règlement concernant la composition des Bureaux des Commissions Permanentes et donc de se borner à compléter l'alinéa 2 de l'article 103 du Règlement par les deux phrases suivantes : "Tous les groupes politiques doivent être représentés au sein de cette commission. Le nombre de ses membres est éventuellement augmenté pour satisfaire à cette obligation".

Mais, dès lors que, comme pour les Bureaux des Commissions Permanentes (article 13 du Règlement), seuls les Groupes politiques doivent être représentés à la Commission Spéciale de vérification et d'apurement des comptes du Sénat, il convient de prévoir que cette Commission Spéciale sera constituée entre ces Groupes politiques, conformément à la règle de la proportionnalité, et que ce seront les Bureaux de ces Groupes qui, après s'être concertés, remettront au Président du Sénat la liste des candidats qu'ils auront établie. Pour le reste, il suffit de renvoyer à la procédure de désignation des Commissions Permanentes telle qu'elle est définie à l'article 8 du Règlement.

En conséquence, la Commission des Lois vous propose :

I. de remplacer l'alinéa 2 de l'article 103 du Règlement par les dispositions suivantes :

"2.- A l'ouverture de chaque session ordinaire d'octobre, le Sénat nomme, conformément à la règle de la proportionnalité entre les groupes politiques, une commission spéciale de dix membres chargée de vérifier et d'apurer les comptes. Tous les groupes politiques doivent être représentés au sein de cette commission. Le

nombre de ses membres est éventuellement augmenté pour satisfaire à cette obligation."

II. après l'alinéa 3 de ce même article 103, d'insérer un alinéa 3 bis rédigé comme suit :

"3 bis.- Avant la séance du Sénat au cours de laquelle sera nommée la commission, les bureaux des groupes politiques, après s'être concertés, remettent au Président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie. Cette liste est adoptée selon la procédure définie à l'article 8."

Ainsi se trouve explicitement affirmée l'obligation pour tous les Groupes d'être représentés au sein de la Commission Spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat. Ainsi se trouvent clairement précisées les modalités de mise en oeuvre de cette obligation : dès lors que la seule application de la règle de la proportionnalité ne permet pas d'y satisfaire, le nombre des membres de la Commission Spéciale est augmenté du nombre de sièges nécessaires pour que chaque Groupe y dispose néanmoins d'un siège.

*

* *

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter la proposition de résolution ainsi modifiée.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la commission
Règlement du Sénat	Article unique	Article unique
Art. 103		
1. - Les dépenses du Sénat sont réglées par exercice budgétaire.	L'article 103, alinéa 2, du Règlement est complété par la phrase suivante :	I. - L'article 103, alinéa 2, du Règlement du Sénat est rédigé comme suit :
2. - A l'ouverture de chaque session ordinaire d'octobre, le Sénat nomme, selon la procédure prévue pour la nomination des commissions permanentes, une commission spéciale de dix membres chargée de vérifier et d'apurer les comptes.	"Ce nombre est éventuellement augmenté pour assurer la représentation de chaque groupe politique au sein de cette commission."	"2. - A l'ouverture de chaque session ordinaire d'octobre, le Sénat nomme, conformément à la règle de la proportionnalité entre les groupes politiques, une commission spéciale de dix membres chargée de vérifier et d'apurer les comptes. Tous les groupes politiques doivent être représentés au sein de cette commission. Le nombre de ses membres est éventuellement augmenté pour satisfaire à cette obligation."

Texte en vigueur

3. - Les membres du Bureau du Sénat ne peuvent faire partie de cette commission.

4. - Le Bureau déterminera, par un règlement intérieur, les règles applicables à la comptabilité.

5. - *(Abrogé par la résolution du 20 mai 1986.)*

Texte de la proposition de résolution

Propositions de la Commission

II. - Après l'alinéa 3 de l'article 103 du Règlement du Sénat, il est inséré un alinéa 3 bis ainsi rédigé :

"3 bis. - Avant la séance du Sénat au cours de laquelle sera nommée la commission, les bureaux des groupes politiques, après s'être concertés, remettent au Président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie. Cette liste est adoptée selon la procédure définie à l'article 8."

Proposition de résolution
tendant à modifier l'article 103 du Règlement du Sénat
(Texte adopté par la Commission)

Article unique

I. - L'article 103, alinéa 2, du Règlement du Sénat est rédigé comme suit :

"2. - A l'ouverture de chaque session ordinaire d'octobre, le Sénat nomme, conformément à la règle de la proportionnalité entre les groupes politiques, une commission spéciale de dix membres chargée de vérifier et d'apurer les comptes. Tous les groupes politiques doivent être représentés au sein de cette commission. Le nombre de ses membres est éventuellement augmenté pour satisfaire à cette obligation."

II. - Après l'alinéa 3 de l'article 103 du Règlement du Sénat, il est inséré un alinéa 3 bis ainsi rédigé :

"3 bis. - Avant la séance du Sénat au cours de laquelle sera nommée la commission, les bureaux des groupes politiques, après s'être concertés, remettent au Président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie. Cette liste est adoptée selon la procédure définie à l'article 8."

ANNEXES

ANNEXE I

SÉNAT — SÉANCE DU 11 OCTOBRE 1988 (J.O. S.C.R. P. 515)

RAPPEL AU RÈGLEMENT

Mme Hélène Luc. — Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le Président. — La parole est à Mme Luc.

Mme Hélène Luc. — Monsieur le Président, mes chers collègues, mon rappel au règlement se fonde sur l'article 103 du règlement.

Le groupe communiste et apparenté ne dispose plus désormais d'aucun des dix sièges de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat.

Or, nous savons qu'en application du règlement, à l'ouverture de chaque session ordinaire d'octobre, le Sénat nomme, selon la procédure prévue pour la nomination des commissions permanentes, une commission spéciale de dix membres chargée de vérifier et d'apurer les comptes.

Nous savons encore que la procédure prévue pour la nomination des commissions permanentes est la représentation proportionnelle. Ainsi, tous les groupes sont représentés au sein de toutes les commissions permanentes.

Monsieur le Président, mes chers collègues, quel est donc ce type particulier de représentation proportionnelle qui évince un groupe de notre assemblée d'une commission qui a pour objet de vérifier et d'apurer ses comptes ?

Je souhaite, par conséquent, que soient concrètement envisagés et trouvés les moyens d'assurer une représentation de mon groupe dans cette commission. Cela est non seulement possible mais — je le pense — indispensable ; possible car, par représentation proportionnelle, il est à l'évidence entendu que chaque groupe doit être assuré de sa représentation au sein d'une commission : indispensable pour satisfaire la règle de représentation proportionnelle inscrite dans le règlement. Si le Sénat ne retenait pas notre proposition, l'opinion ne serait-elle pas en droit de s'interroger sur les raisons d'une telle éviction ?

Pour la nomination des membres de ce type de commission, je propose que soit appliqué le principe qui préside à l'organisation de nos débats une fois qu'ils sont décidés par la conférence des présidents, principe qui figure à l'article 29 *bis*, alinéa 2, de notre règlement.

Les sièges à pourvoir seraient donc répartis de manière à garantir à chaque groupe une représentation minimale identique. Les sièges demeurant disponibles seraient ensuite répartis entre les groupes et les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe en proportion de leur importance numérique. Voilà qui assurerait une véritable représentation proportionnelle.

J'ai cru comprendre que plusieurs groupes et, je peux le dire, M. le président du Sénat étaient préoccupés par l'éviction du groupe communiste de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat. Monsieur le Président, je vous propose donc de reporter d'une semaine la désignation de ses membres afin que la conférence des présidents du 13 octobre puisse en délibérer — cela ne préjuge pas la décision finale — et prendre une décision en connaissance de cause. (*« Très bien ! » et applaudissements sur les travèrses communistes.*)

M. le Président. — Je suis donc saisi d'une demande de Mme Luc tendant à renvoyer à la prochaine conférence des présidents la fixation d'une nouvelle date de nomination des membres de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat, qui figurait à l'ordre du jour de demain, mercredi 12 octobre 1988.

Nous avons un maître commun qui est le règlement : l'article 103 précise qu'une telle nomination a lieu à « l'ouverture de chaque session ordinaire d'octobre ». Pour la semaine prochaine, tout comme

pour la semaine dernière, il s'agit encore de l'ouverture de la session. Je n'ai donc d'autre solution que de consulter le Sénat sur l'opportunité qu'il y a ou non de faire droit à la demande de Mme Luc.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Il en est ainsi décidé.

En conséquence, la nouvelle date de nomination des membres de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat sera fixée par la prochaine conférence des présidents.

Mme Hélène Luc. — Je vous remercie, monsieur le Président.

ANNEXE II

RÈGLEMENT DU SÉNAT

CHAPITRE III

Nomination des commissions.

Travaux des commissions.

I. — NOMINATION DES COMMISSIONS

a) *Commissions permanentes.*

Art. 7 (1).

Au début de la première session ordinaire suivant chaque renouvellement triennal, le Sénat nomme, en séance publique, les six commissions permanentes suivantes :

1° la commission des Affaires culturelles, qui comprend 52 membres ;

2° la commission des Affaires économiques et du Plan, qui comprend 78 membres ;

3° La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, qui comprend 51 membres et comprendra 52 membres à partir d'octobre 1986 ;

4° la commission des Affaires sociales, qui comprend 51 membres et comprendra 52 membres à partir d'octobre 1986 ;

5° la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation, qui comprend 40 membres et comprendra 41 membres à partir d'octobre 1989 ;

6° la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, qui comprend 42 membres et comprendra 43 membres à partir d'octobre 1989.

Art. 8 (2).

1. Le Sénat, après l'élection de son président, fixe la date de la séance au cours de laquelle seront nommées les commissions permanentes.

2. Avant cette séance, les bureaux des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, après s'être concertés, remettent au président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie conformément à la règle de la proportionnalité.

(1) Résolution du 16 janvier 1959 modifiée par les résolutions des 9 juin 1959, 20 juillet 1962, 14 mai 1968, 22 avril 1971, 30 juin 1977, 15 juin 1983 et 20 mai 1986.

(2) Résolution du 16 janvier 1959 modifiée par la résolution du 23 avril 1971.

3. Cette liste est affichée dans le plus bref délai. Au cours de la séance, le président fait connaître qu'il a été procédé à son affichage.

4. Pendant un délai d'une heure après cet avis, il peut être fait opposition à la liste des candidats ainsi présentés.

5. Si cette opposition est fondée sur le non-respect des règles de la représentation proportionnelle, elle doit être rédigée par écrit et signée par un président de groupe ou par trente sénateurs au moins.

6. Dans ce cas, si l'opposition est prise en considération par le Sénat, il y a lieu d'établir une nouvelle liste des candidats comme il est dit à l'alinéa 2 du présent article.

7. Si l'opposition n'est pas fondée sur le non-respect des règles de la représentation proportionnelle, elle doit être rédigée par écrit et signée par trois présidents de groupe ou par soixante sénateurs.

8. Dans ce cas, si l'opposition est prise en considération par le Sénat, celui-ci procède à un ou plusieurs votes par scrutin plurinominal, en assemblée plénière.

9. S'il n'y a pas d'opposition, à l'expiration du délai indiqué à l'alinéa 4 ci-dessus, la liste des candidats est ratifiée par le Sénat.

10. En cas de vacance dans une commission permanente, et sous réserve des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 15, le groupe intéressé ou, le cas échéant, le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, remet au président du Sénat le nom du sénateur appelé à occuper le siège vacant ; il est procédé à sa désignation dans les conditions prévues ci-dessus.

11. La liste des membres des commissions est publiée au *Journal officiel*.

12. Un sénateur ne peut faire partie que d'une seule commission permanente. Le président du Sénat et les questeurs ne font partie d'aucune commission permanente.

II. — TRAVAUX DES COMMISSIONS

Art. 13 (1).

1. Dès leur nomination, après chaque renouvellement triennal, les commissions convoquées par le président du Sénat nomment leurs bureaux, au sein desquels tous les groupes politiques doivent être représentés.

2. Les commissions permanentes élisent un président, quatre vice-présidents et quatre secrétaires.

2 bis. L'élection du président a lieu au scrutin secret sous la présidence du président d'âge qui proclame les résultats du scrutin dont le dépouillement est effectué par les deux plus jeunes commissaires présents. Les dispositions de l'alinéa 6 de l'article 3 sont applicables.

2 ter. L'élection des vice-présidents a lieu sous la présidence du président dans les mêmes conditions, au scrutin secret par bulletins plurinominaux.

3. Il est procédé, en priorité, à la nomination de secrétaires appartenant aux groupes qui ne sont pas représentés aux autres postes du bureau.

4. Le nombre de secrétaires est éventuellement augmenté pour satisfaire à l'obligation fixée par l'alinéa 1.

5. Chaque commission spéciale fixe elle-même la composition de son bureau.

6. Seule la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation nomme un rapporteur général qui fait, de droit, partie du bureau de la commission.

(1) Résolution du 16 janvier 1959 modifiée par les résolutions des 9 juin 1959, 22 avril 1971 et 25 octobre 1979.