

N° 286

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 juin 1970

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à modifier les dispositions des articles 10, 11, 13, 21 et 60
du Règlement du Sénat,*

PRESENTEE

Par M. Jacques DUCLOS et les membres du groupe communiste (1) et
apparenté (2),

Sénateurs

*(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du
Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission
spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

(1) Ce groupe est composé de : MM. André Aubry, Jean Bardol, Serge Boucheny, Fernand Chatelain, Georges Cogniot, Léon David, Jacques Duclos, Jacques Eberhard, Roger Gaudon, Mme Marie-Thérèse Goutmann, M. Raymond Guyot, Mme Catherine Lagatu, MM. Fernand Lefort, Louis Namy, Guy Schmaus, Louis Talamoni, Hector Viron.

(2) Apparenté : M. Marcel Gargar. .

Sénat. - Règlement - Représentation proportionnelle, Scrutins publics.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La réforme des méthodes de travail des Assemblées parlementaires est à l'ordre du jour.

Malheureusement, cette réforme ne peut être que de peu d'ampleur en raison de la Constitution qui limite les pouvoirs des Assemblées parlementaires notamment pour l'élaboration ou la modification de leur règlement intérieur.

En effet, d'une part, la Constitution du 4 octobre 1958 ainsi que les ordonnances prises en 1958-1959 en vertu de l'article 92 de la Constitution par le Gouvernement, fixant dans le détail un grand nombre de dispositions présentant pourtant un caractère réglementaire, et, d'autre part, le règlement des Assemblées parlementaires sont obligatoirement soumis au contrôle du Conseil constitutionnel dont la jurisprudence se résume en ces termes : *tout ce qui n'est pas explicitement permis au Parlement par la Constitution lui est interdit.*

Ce régime qui fut présenté comme une tentative d'instaurer un « parlementarisme rationalisé » n'a, en fait, contribué qu'à minimiser le rôle du Parlement face au Gouvernement, parce que s'appuyant sur un Chef de l'Etat élu au suffrage universel direct, alors que chaque parlementaire ne représente, suivant la théorie gaulliste, que sa circonscription.

Or, l'élaboration du règlement intérieur de chaque Assemblée parlementaire constitue, dans les régimes démocratiques, la prérogative fondamentale des élus de la Nation.

Tous les régimes démocratiques ont consacré ce principe. Tous les régimes autoritaires l'ont nié.

C'est ainsi que, pendant le Premier Empire, la plupart des dispositions relatives à l'élaboration et au vote des lois fut établie par un

senatus-consulte du 19 août 1807 prévoyant, jusque dans ses moindres détails, l'organisation des travaux intérieurs des commissions.

Le Second Empire perfectionne cette technique. La Constitution du 14 janvier 1852 déterminait les règles relatives à la nomination des membres du bureau des Assemblées, à l'examen et à la discussion des amendements, à la publicité des débats et au compte rendu des séances, mais, en outre, le règlement intérieur proprement dit des Chambres fut, jusqu'en 1869, établi et modifié par décret.

Dans son *Traité de droit politique et parlementaire* (1910) E. PIERRE fournit un exemple tiré du droit constitutionnel étranger, qui par une coïncidence assez troublante rappelle étrangement le système français actuel.

C'est ainsi, qu'analysant le système japonais d'alors « qui a laissé le moins de liberté aux assemblées », il constate que « la constitution octroyée par l'empereur le 11 février 1889 et la loi sur les Chambres promulguée le même jour, ont fixé presque tout entière la procédure de la Chambre des Pairs et de la Chambre des Représentants ; l'article 51 de la Constitution porte cependant « les deux chambres peuvent en dehors des dispositions de la présente constitution et de la loi sur les Chambres, édicter des règlements sur la procédure intérieure ». Pourtant, suivant l'auteur, certaines matières échappaient au carcan constitutionnel et législatif : « celles qui concernent l'élection des candidats à la Présidence de la Chambre, les fonctions de président et du bureau, la nomination des commissions, la forme des débats, la tenue des procès-verbaux et le budget intérieur » (p. 512).

La Constitution de 1958 réduit encore cette liberté, puisque la durée du mandat du président, une partie de ses fonctions, certaines formes des débats et le budget intérieur échappent en partie aux Chambres.

Les dispositions constitutionnelles relatives au règlement intérieur des Assemblées du Parlement ne visent donc pas une « rationalisation » du travail parlementaire, mais bien une plus grande soumission du Parlement à l'exécutif suivant, en cela, la tradition césarienne de notre pays et, au-delà de nos frontières, celle des régimes autoritaires.

* *

*

Dans ces conditions, toute réforme valable des méthodes de travail du Parlement passe par la révision des dispositions constitutionnelles soumettant le règlement des Assemblées à des contraintes qui ne se justifient guère et, qui plus est, ont fait, sur le plan technique, la preuve de leur nocivité (par exemple, la limitation du nombre des commissions) ou bien, au contrôle d'un organe, le Conseil constitutionnel, qui est plus un « Sénat impérial », docile instrument du pouvoir exécutif, qu'un organe impartial.

Cependant, dans l'immédiat, certaines réformes pourraient être apportées permettant, non pas de desserrer ce carcan, mais, malgré ce carcan, de faciliter le fonctionnement démocratique de l'institution parlementaire.

Les réformes que nous préconisons visent à établir une stricte égalité entre les groupes politiques existant dans l'assemblée. On sait, en effet, que l'article 5 du Règlement autorise les Sénateurs à s'organiser en groupes par affinités politiques et que chaque groupe doit compter au moins onze membres. Dès lors, chaque groupe devrait, semble-t-il, disposer dans l'assemblée des mêmes prérogatives.

En réalité, il n'en est rien. Il existe, dans notre Assemblée, des groupes qui ne bénéficient pas des prérogatives dont disposent d'autres groupes.

C'est ainsi que si le Bureau du Sénat est constitué suivant la règle de la proportionnalité, les bureaux des commissions sont élus suivant le système majoritaire, ce qui ne permet pas la représentation en leur sein de tous les groupes.

Il en va de même des commissions d'enquête ou de contrôle, des commissions spéciales et des missions d'information qui, à la différence des commissions permanentes, sont désignés suivant l'opinion de la majorité de la commission.

Enfin, le scrutin public ne peut être demandé que par le président ou plusieurs présidents de groupes réunissant au moins trente membres ou apparentés, écartant ainsi les groupes constitués dont l'effectif est inférieur à ce chiffre.

Les dispositions que nous proposons visent ainsi à supprimer, conformément au principe de l'égalité des citoyens et des mandataires des citoyens, ces discriminations entre groupes « de plein exercice » et groupes « de moyen exercice ».

À cet effet, nous proposons :

- que le bureau de chaque commission soit élu suivant le système proportionnel, étant entendu que chacun des groupes représentés dans la commission le soit également au bureau ;
- que les commissions spéciales, les commissions d'enquête ou de contrôle, les missions d'information soient désignées suivant le même principe ;
- que tout groupe constitué conformément aux dispositions de l'article 5 du Règlement puisse présenter une demande de scrutin public.

Ces mesures, pour aussi limitées qu'elles soient, permettraient à toutes les formations politiques de participer pleinement aux travaux de notre Assemblée et accorderaient des droits identiques à tous les groupes ce qui contribuerait à améliorer son fonctionnement démocratique.

Sous réserve de ces observations, nous vous proposons d'adopter les dispositions suivantes :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article premier

L'article 10 du règlement du Sénat est ainsi modifié :

« *Art. 10.- 1.* Pour la nomination des membres des commissions spéciales dont la création est décidée dans les conditions fixées à l'article 16 ci-après, une liste de candidats est établie par les présidents de commissions permanentes, les présidents des groupes et le délégué des sénateurs non inscrits, convoqués et réunis à cet effet par le Président du Sénat. Cette liste, établie conformément à la règle de la proportionnalité, doit comporter une représentation obligatoire de chacun des groupes représentés dans ces commissions.

« 2. (*Sans changement.*)

« 3. Il est ensuite procédé selon les modalités prévues à l'article du présent règlement.

« 4. (*Sans changement.*) »

Article 2

L'article 11 du règlement du Sénat est ainsi rédigé :

« *Art. 11.* — Lorsque le Sénat décide de nommer une commission d'enquête ou de contrôle, les membres en sont nommés suivant la même procédure que celle prévue à l'article 10. »

Article 3

L'article 13 du règlement du Sénat est ainsi modifié :

« *Art. 13. - 1.* (*Sans changement.*)

« 2. Les commissions permanentes nomment un président, trois vice-présidents et des secrétaires, exception faite pour la Commission des Affaires économiques qui nomme un président, quatre vice-présidents et des secrétaires.

« 2 *bis*. Après l'élection du président et des vice-présidents, les autres membres du bureau sont élus selon la règle de la proportionnalité et compte tenu de la représentation acquise à la présidence et aux vice-présidents de la commission, chaque groupe devant être obligatoirement représenté au sein du bureau.

« 3. Chaque commission spéciale et chaque commission d'enquête ou de contrôle fixe elle-même la composition de son bureau qui est désigné conformément aux dispositions de l'alinéa 2 *bis* du présent article.

« 4. (*Sans changement.*) »

Article 4

L'article 21 du règlement du Sénat est complété par un alinéa 3 *bis* ainsi rédigé :

« 3 *bis*. Les missions d'information sont élues par la commission selon la règle de la proportionnalité, chaque groupe devant être obligatoirement représenté en leur sein. »

Article 5

L'article 60 du règlement du Sénat est ainsi modifié :

« *Art. 60.* – Le scrutin public, lorsqu'il n'est pas de droit ou lorsqu'il ne résulte pas des dispositions de l'article 54, ne peut être demandé que par le Gouvernement, le Président, le Président d'un groupe constitué conformément aux dispositions de l'article 5 (alinéa 4) du présent règlement, la commission saisie au fond... (*Le reste sans changement.*) »