

N° 68 (rectifié)

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

tendant à modifier les articles 9, 32, 33, 36, 42, 53, 54, 56, 59, 60, 64, 72, 77 et 80 du Règlement du Sénat et à le compléter par des articles 47 bis, 56 bis et 60 bis,

PRÉSENTÉE

Par MM. Alain POHER, Pierre-Christian TAITTINGER, Louis GROS, Etienne DAILLY, André MERIC, Gérard MINVIELLE, Louis COURROY, Jean CAUCHON, Hubert d'ANDIGNÉ, Jean GEOFFROY, Jean GRAVIER, Baudouin de HAUTECLOCQUE, Mme Catherine LAGATU, MM. Paul MALASSAGNE, Jacques PELLETIER et Pierre PROST,

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.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En novembre 1969, le Bureau du Sénat avait entrepris, dans le cadre de la mission qui lui est confiée par l'article 2 du Règlement, de rechercher les mesures qui pourraient être prises en vue d'actualiser les méthodes de travail de la Haute Assemblée et de permettre ainsi à ses membres de remplir leur mandat avec une efficacité accrue.

Cette étude avait abouti, de 1970 à 1972, à une première série de décisions qui avaient pour objet de développer les moyens de service ainsi que les moyens matériels et techniques mis à la disposition des sénateurs pour l'accomplissement de leurs fonctions.

Certaines de ces mesures concernaient l'organisation administrative du Sénat ; d'autres tendaient à améliorer les conditions de travail des sénateurs ; d'autres encore visaient à assurer le respect des décisions du législateur en instituant un système permanent de contrôle de l'application des lois.

A la lumière de l'expérience, il est apparu au Bureau que ces premières mesures devraient maintenant être complétées par des dispositions d'ordre réglementaire grâce auxquelles pourraient être améliorées, non plus seulement les conditions d'exercice du mandat, mais les méthodes du travail parlementaire. C'est pourquoi, au cours des derniers mois, il a examiné diverses suggestions qui, lui semble-t-il, seraient de nature à rationaliser les délibérations et, en conséquence, à faciliter une participation régulière et efficace des sénateurs aux travaux parlementaires.

En conclusion de ses études, le Bureau propose d'apporter au Règlement du Sénat un certain nombre de modifications et d'additions dans trois domaines :

- le déroulement des débats, dont il lui paraît indispensable de rechercher l'allégement ;
- les procédures de votation, auxquelles s'ajouterait une procédure de scrutin public à la tribune ;
- l'inscription à l'ordre du jour des questions orales.

L'allégement des débats.

L'augmentation constante du travail législatif qui est demandé au Parlement a atteint un point tel qu'elle met en danger la qualité même de ce travail. En effet, l'ordre du jour des Assemblées, enserré dans les limites étroites des sessions, parvient à certains moments presque à son niveau de saturation.

Quelques chiffres donnent une idée de cette situation ; les statistiques suivantes (qui portent sur des années parlementaires non perturbées par des événements politiques particuliers, donc comparables) indiquent nettement la progression de la durée totale des séances publiques du Sénat :

Année 1966-1967.....	294 h 50
Année 1969-1970.....	387 h 20
Année 1970-1971.....	444 h 30
Année 1974-1975.....	588 h 50.

Ainsi, la durée des débats au cours des deux dernières sessions de 1974-1975 représente le double de celle des débats qui ont eu lieu au Sénat lors des deux sessions de 1966-1967.

Dans ces conditions, les Sénateurs, sollicités par des tâches multiples, investis de charges nombreuses, n'ont plus la possibilité de participer pleinement et régulièrement aux longues délibérations qu'entraîne un ordre du jour trop chargé. Souvent même, ils ne disposent plus d'un temps suffisant pour procéder, avant que s'ouvre la discussion en séance publique, à une étude approfondie et réfléchie des textes.

Augmenter la durée des sessions du Parlement tout en réglementant l'inscription des projets de loi à l'ordre du jour prioritaire pour régulariser le rythme du travail que doivent assumer les Députés et les Sénateurs apporterait à l'évidence une solution rationnelle à ce problème ; c'est ce qu'a recherché récemment le Sénat en adoptant, le 30 octobre dernier, les conclusions que lui présentait à cet effet sa commission de législation.

Toutefois, sans attendre qu'aboutisse une revision des dispositions constitutionnelles dont il faut souligner le caractère strictement technique, un effort doit être entrepris, par le Sénat lui-même, pour rendre ses débats plus concis, pour les discipliner, en élaguer tout ce qui est superflu et les rendre ainsi plus vivants et plus attractifs.

Certes, des moyens appropriés existent dès maintenant dans le Règlement et des résultats très appréciables peuvent être attendus d'une application plus stricte et d'un usage plus fréquent de ses dispositions actuelles. Il est souhaitable en particulier que soient rigoureusement respectées celles d'entre elles qui limitent les temps de parole ou qui précisent qu'un rapport déjà distribué ne doit pas être lu à la tribune ; il conviendrait également que, pour toutes les discussions importantes, les débats soient organisés dans les conditions prévues par le Règlement.

Le Bureau recommande donc la pleine utilisation des possibilités offertes par les textes en vigueur. Cependant il estime que quelques dispositions nouvelles pourraient permettre d'alléger davantage encore les débats. C'est dans cet esprit que, sans attendre les modifications réglementaires proposées ci-après, il vient d'intégrer dans l'Instruction générale annexée au Règlement des dispositions permettant l'application quasi systématique de la procédure de fixation d'un délai limite pour le dépôt des amendements.

L'expérience des séances montre que certaines interventions — dont la durée n'est pas réglementée actuellement — donnent parfois lieu à des abus.

Ainsi, l'article 36 du Règlement soumet le droit d'interrompre un orateur à la double autorisation du Président de séance et de l'orateur lui-même mais n'en fixe pas la durée maximale : il est proposé de fixer cette dernière à cinq minutes, car une interruption ne peut être tolérée que si elle consiste en une brève mise au point ou une simple question et non si elle constitue une intervention déguisée.

L'article 42 du Règlement détermine le mode de présentation des rapports. Ces derniers qui, sauf cas d'urgence exceptionnels, sont imprimés et distribués et qui, en conséquence ne devraient pas être lus à la tribune, ainsi qu'on l'a rappelé plus haut, ne devraient donner lieu qu'à un commentaire synthétique ou à des observations complémentaires limitées. Une durée maximale de vingt minutes, que le Bureau suggère d'inscrire dans l'article 42, semble suffisante à cet effet. Toutefois cette durée pourrait être allongée par décision de la Conférence des Présidents lorsqu'il s'agirait de textes législatifs complexes ou de grande importance comme, par exemple, les lois de finances.

D'une façon générale, il est proposé de fixer un plafond de durée à *toutes les interventions*, quelles qu'elles soient : il apparaît en effet qu'au-delà de *quarante-cinq minutes*, une intervention n'atteint plus son objet car elle provoque la lassitude et que, dans tous les cas, une telle durée est suffisante pour exposer une thèse. Cette règle figurerait dans *un alinéa additionnel à l'article 36*.

Le Bureau propose en outre de rétablir la procédure du *vote sans débat* pour l'examen des textes mineurs et qui ne suscitent aucune opposition. Cette procédure existait dans le Règlement du Conseil de la République et elle figure aujourd'hui parmi les « procédures abrégées » que l'Assemblée Nationale a prévues dans son Règlement. Cependant elle a toujours été très peu utilisée car elle soulève plusieurs difficultés ; le nouveau texte qui est présenté par le Bureau et qui constituerait un *article 47 bis* du Règlement s'efforce de les surmonter.

D'une part, il s'agit de ne pas porter atteinte au droit normal de discussion et d'amendement que possède tout parlementaire. C'est pourquoi la procédure du vote sans débat ne peut être mise en œuvre que si aucun sénateur ne fait opposition. Cette clause, certes, réduit le champ d'application de la procédure mais elle est nécessaire pour garantir les droits des membres de l'Assemblée.

D'autre part, si une opposition se manifeste, le vote sans débat doit être retiré de l'ordre du jour et l'affaire doit à nouveau être réinscrite à l'ordre du jour d'une séance ultérieure. Dans cette hypothèse, la procédure de vote sans débat, au lieu d'accélérer l'examen d'un texte législatif, est au contraire une cause de retard. Pour éviter le plus possible cet inconvénient, il convient donc de s'assurer, avant que soit prise la décision d'appliquer la procédure du vote sans débat, qu'aucune opposition ne semble devoir se manifester ultérieurement. En conséquence, le texte présenté stipule que le vote sans débat doit être proposé puis décidé à l'unanimité par la commission saisie au fond, la Conférence des Présidents et enfin le Sénat lui-même.

En outre, il faut, bien entendu, veiller à ce que la procédure du vote sans débat soit conforme aux dispositions constitutionnelles en ne portant aucune atteinte aux droits et prérogatives que la Constitution confère au Gouvernement : droit de parole des ministres quand ils la demandent (article 31 de la Constitution), droit d'amendement (article 44 de la Constitution), droit de fixer un ordre du jour législatif prioritaire (article 48 de la Constitution). Afin

de respecter ces règles, il est stipulé que le vote sans débat ne peut être décidé qu'avec l'accord exprès du Gouvernement, accord révocable jusqu'au moment du vote.

Signalons enfin une innovation qui ne semble pas sans intérêt : pour conserver toute la publicité souhaitable aux conclusions des Commissions, il paraît nécessaire de prévoir qu'en cas de vote sans débat, les rapports et avis pourront être publiés au *Journal officiel* en annexe au compte rendu de la séance.

Ainsi, on peut espérer que la procédure du vote sans débat sera utilisée sans réticence et qu'elle concourra à atténuer l'encombrement de l'ordre du jour sénatorial.

Le scrutin public à la tribune.

L'article 27 de la Constitution pose le principe du vote personnel des membres du Parlement.

Il ne faut pas cacher que cette règle, quoique impérative, n'est jamais entrée dans les mœurs parlementaires. Certes, les errements actuels s'expliquent précisément par la multiplicité des tâches qui incombent aux élus et qui les empêchent souvent de suivre intégralement des délibérations fort longues. Cependant, on ne peut que regretter cette situation et le bureau a estimé qu'il importait de rechercher toutes les mesures propres à développer la pratique du vote personnel.

Tels sont les motifs pour lesquels il propose d'ajouter, dans l'article 53 du Règlement, que le scrutin public peut être un scrutin public ordinaire ou un scrutin public à la tribune. Ce second mode de votation, qui présentement n'est prévu par le Règlement que pour le scrutin secret destiné à l'élection du Président du Sénat, serait utilisé pour les scrutins publics auxquels la Haute Assemblée voudrait donner une solennité particulière et pour lesquels elle jugerait qu'un contrôle absolument strict du respect du principe du vote personnel est indispensable.

Le scrutin public à la tribune, dont les modalités sont décrites dans un nouvel article 56 bis, mais dont l'inconvénient est d'être une procédure relativement longue, devrait, évidemment, être réservé au vote sur l'ensemble des projets ou propositions de loi les plus importants ou au vote sur les dispositions-clés de ces textes.

Il est donc proposé, dans un nouvel *article 60 bis du Règlement*, de laisser à la Conférence des Présidents seule le soin de déterminer les cas dans lesquels le scrutin public aurait lieu à la tribune. Hormis ces décisions de la Conférence des Présidents, il ne serait procédé de droit à un scrutin public à la tribune que lors du vote sur l'ensemble du projet de loi de finances de l'année et des projets de lois de finances rectificatives. L'application de droit de la procédure du scrutin public à la tribune doit en effet, en raison de sa lourdeur, être extrêmement limitée ; il est préférable de confier à la Conférence des Présidents la mission d'apprécier quels sont les textes ou les dispositions qui méritent l'utilisation de ce système de vote.

En outre, il est nécessaire que chaque sénateur soit informé à l'avance des scrutins publics à la tribune qui devraient intervenir : les décisions de la Conférence des Présidents en cette matière devraient donc recevoir une ample publicité.

La distinction entre scrutin public ordinaire et scrutin public à la tribune entraîne l'obligation de revoir les divers articles du Règlement dans lesquels il est fait mention du scrutin public. Il y aurait lieu, en conséquence, de modifier, pour coordination, les *articles 9, 33, 54, 56, 59, 60 et 72 du Règlement*, ainsi que l'*article 64* dont on pourrait, en la circonstance, préciser la rédaction dans le sens résultant de la décision antérieure du Conseil constitutionnel en date du 17 mai 1973.

L'inscription à l'ordre du jour des questions orales.

La dernière série de modifications du Règlement que propose le Bureau concerne la détermination du jour réservé aux réponses des ministres aux questions orales sans débat et à la discussion des questions orales avec débat.

Selon les textes en vigueur (*articles 32 et 77 du Règlement*), la séance du mardi est réservée par priorité aux questions orales, les questions sans débat étant, en principe, appelées le mardi matin. D'autre part, aux termes de l'article 14 du Règlement, le Sénat consacre, en principe, la journée du mercredi aux travaux des Commissions.

Ainsi, habituellement, ce n'est pas avant le jeudi de chaque semaine que le Sénat a la possibilité de commencer son travail

législatif en séance publique. Etant donné le volume de l'ordre du jour législatif, il semble nettement insuffisant de ne pouvoir y consacrer chaque semaine que le jeudi et éventuellement le vendredi qui, il faut le reconnaître, n'est pas un jour propice à des discussions importantes requérant la présence de nombreux membres de l'Assemblée. En outre, lorsque, pour quelque cause que ce soit, le Sénat ne peut pas achever l'examen de l'ordre du jour législatif prévu le jeudi soir ou le vendredi, il faut alors renvoyer la suite des discussions à la semaine suivante, ce qui, évidemment, n'est pas de bonne méthode.

Pour toutes ces raisons, le Bureau estime qu'il serait préférable d'aménager de façon différente le calendrier des travaux du Sénat. Il propose en conséquence de libérer la journée du mardi au profit du travail législatif et de fixer au vendredi le jour réservé en priorité aux questions orales.

Ainsi, le début et le milieu de la semaine seraient consacrés sans discontinuité à l'élaboration des lois et le Sénat siégerait régulièrement tous les vendredis pour entendre les réponses données par les ministres aux auteurs de questions orales.

Il convient toutefois d'ajouter une précision nécessaire : reporter en fin de semaine les questions orales ne signifie nullement que cette procédure du contrôle parlementaire n'a qu'une importance secondaire. Il est vrai que certaines questions ont un objet limité à un point particulier ou bien ont un intérêt essentiellement local, mais il en existe également d'autres qui, en raison de leur portée nationale, de l'importance ou de l'actualité du sujet, méritent un large débat pour lequel une séance autre que celle d'un vendredi conviendrait mieux.

Un projet de calendrier ne doit pas devenir un carcan, une règle privée de toute souplesse. C'est pourquoi, dans le texte qu'il propose pour l'article 80 du Règlement, le Bureau prévoit que les questions orales avec débat pourront, le cas échéant, être fixées à une autre séance que celle du vendredi, avec l'accord du Gouvernement.

Cet accord est, dans ce cas, indispensable. En effet, l'article 48 de la Constitution dispose qu'un seul jour est réservé, chaque semaine, en priorité, pour les questions orales, les autres jours étant, au contraire, réservés en priorité à l'ordre du jour législatif demandé par le Gouvernement. Mais il faut remarquer qu'il s'agit

là d'une priorité, non d'une exclusivité. Ainsi, de même que le Gouvernement peut inscrire des discussions législatives à l'ordre du jour du Sénat *après* les questions orales inscrites en priorité, de même le Sénat pourrait fixer la discussion de questions orales avec débat à tout autre jour de la semaine que le vendredi, sur proposition de la Conférence des Présidents et sous réserve que le Gouvernement ne réclame pas ce jour-là l'inscription d'un ordre du jour législatif prioritaire.

Cette précision figurerait donc dans le nouveau texte de l'article 80 du Règlement dont il est proposé, par ailleurs, de simplifier et de clarifier la rédaction qui, en l'état actuel, peut paraître ambiguë et qui correspond mal à la pratique effectivement suivie par le Sénat en la matière.

*
* *

Tels sont les motifs pour lesquels le Bureau du Sénat vous propose d'adopter la proposition de résolution dont la teneur suit :

PROPOSITION DE RESOLUTION

Article premier.

A la fin de l'alinéa 2 de l'article 9 du Règlement du Sénat, les mots :

« scrutin public »,

sont remplacés par les mots :

« scrutin public ordinaire ».

Art. 2.

I. — L'alinéa 2 de l'article 32 du Règlement du Sénat est ainsi rédigé :

« 2. — Le Sénat se réunit normalement en séance publique les mardi, jeudi et vendredi de chaque semaine. »

II. — L'alinéa 3 de l'article 32 du Règlement du Sénat est supprimé.

Art. 3.

A la fin de l'alinéa 6 de l'article 33 du Règlement du Sénat, les mots :

« scrutin public »,

sont remplacés par les mots :

« scrutin public ordinaire ».

Art. 4.

I. — L'alinéa 1 de l'article 36 du Règlement du Sénat est ainsi rédigé :

« 1. — Aucun Sénateur ne peut prendre la parole s'il ne l'a demandée au Président, puis obtenue, même s'il est autorisé exceptionnellement par un orateur à l'interrompre. En ce dernier cas, l'interruption ne peut excéder cinq minutes. »

II. — L'article 36 du Règlement du Sénat est complété par un nouvel alinéa 1 bis ainsi rédigé :

« 1 bis. — 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. »

Art. 5.

I. — Le début de l'alinéa 1 de l'article 42 du Règlement du Sénat est ainsi rédigé :

« 1. — Sous réserve de l'application des dispositions prévues à l'article 47 bis ci-après, les projets de loi... »

(Le reste de l'alinéa sans changement.)

II. — L'alinéa 3 de l'article 42 du Règlement du Sénat est ainsi rédigé :

« 3. — Lorsque le rapport a été imprimé et distribué, le rapporteur se borne à le compléter et à le commenter sans en donner lecture. Sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, la durée de son exposé ne peut excéder vingt minutes. »

Art. 6.

Il est inséré dans le Règlement du Sénat un nouvel article 47 bis ainsi rédigé :

« Art. 47 bis. — 1. — Une commission peut décider, à la demande d'un de ses membres et s'il n'y a aucune opposition, de proposer qu'un projet ou une proposition de loi dont elle est saisie au fond soit voté en séance publique selon la procédure du vote sans débat.

« 2. — Cette proposition est communiquée à la Conférence des Présidents qui décide, le cas échéant, de la soumettre au Sénat. L'application de la procédure de vote sans débat ne peut être proposée au Sénat que si le Gouvernement a donné son accord, si aucun membre de la Conférence des Présidents ne fait opposition et sous réserve que le rapport de la commission saisie au fond soit distribué au plus tard la veille du jour fixé pour le vote sans débat.

« 3. — A tout moment avant le vote, le Gouvernement ou tout sénateur qui désire intervenir ou déposer un amendement peuvent faire opposition à la procédure de vote sans débat. Dans ce cas, le projet ou la proposition de loi est retiré de l'ordre du jour et réinscrit ultérieurement, dans les conditions prévues à l'article 29 ci-dessus, pour être discuté selon la procédure ordinaire.

« 4. — Lorsqu'il y a lieu à vote sans débat, le Président met aux voix immédiatement, sans qu'aucune intervention ne soit prononcée, l'ensemble du projet ou de la proposition de loi, éventuellement modifié par le ou les amendements figurant dans le rapport de la Commission.

« 5. — Le rapport et, le cas échéant, le ou les avis portant sur les projets ou propositions de loi votés sans débat sont, à la demande du Président ou du rapporteur de la commission intéressée, publiés au *Journal officiel* en annexe au compte rendu intégral de la séance au cours de laquelle le vote a eu lieu. Lesdits rapports et avis doivent rendre compte des objections et des amendements qui n'auraient pas été retenus par la commission. »

Art. 7.

L'article 53 du Règlement du Sénat est ainsi rédigé :

« Art. 53. — Le Sénat vote à main levée, par assis et levé, au scrutin public ordinaire ou au scrutin public à la tribune. »

Art. 8.

A la fin de l'alinéa 3 de l'article 54 du Règlement du Sénat, les mots :

« scrutin public »,

sont remplacés par les mots :

« scrutin public ordinaire ».

Art. 9.

Dans l'alinéa 1 de l'article 56 du Règlement du Sénat, les mots :

« scrutin public »,

sont remplacés par les mots :

« scrutin public ordinaire ».

Art. 10.

Il est inséré dans le Règlement du Sénat un nouvel article 56 bis ainsi rédigé :

« Art. 56 bis. — 1. — Pour un scrutin public à la tribune, tous les sénateurs sont appelés nominalement par les huissiers. Sont appelés les premiers ceux dont le nom commence par une lettre préalablement tirée au sort par le Président et affichée.

« 2. — A la suite de ce premier appel nominal, il est procédé au réappel des sénateurs qui n'ont pas répondu à l'appel de leur nom.

« 3. — Les sénateurs remettent leur bulletin au Secrétaire qui se tient à la tribune et qui les dépose dans l'une des trois urnes placées auprès de lui.

« 4. — Des Secrétaires procèdent à l'émargement des noms des votants. »

Art. 11.

L'article 59 du Règlement du Sénat est ainsi rédigé :

« Art. 59. — Il est procédé de droit au scrutin public ordinaire lors des votes sur l'ensemble :

« 1° Des lois organiques ;

« 2° Des projets ou propositions de révision de la Constitution ;

« 3° Des propositions visées à l'article 11 de la Constitution. »

Art. 12.

Au début de l'article 60 du Règlement du Sénat, les mots :

« Le scrutin public »,

sont remplacés par les mots :

« Le scrutin public ordinaire ».

Art. 13.

Il est inséré dans le Règlement du Sénat un nouvel article 60 bis ainsi rédigé :

« Art. 60 bis. — 1. — Il est procédé au scrutin public à la tribune lorsque la Conférence des Présidents a décidé que ce mode de scrutin serait applicable lors du vote sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi ou lors des votes concernant une disposition déterminée d'un projet ou d'une proposition.

« 2. — La décision de la Conférence des Présidents doit être annoncée en séance publique, communiquée à chaque sénateur et doit figurer à l'ordre du jour.

« 3. — En outre, le scrutin public à la tribune est de droit lors du vote sur l'ensemble du projet de loi de finances de l'année et des projets de lois de finances rectificatives. »

Art. 14.

Dans les alinéas 1 et 7 de l'article 64 du Règlement du Sénat, les mots :

« scrutins publics »,

sont remplacés par les mots :

« scrutins en séance publique ».

Art. 15.

A la fin de l'alinéa 2 de l'article 72 du Règlement du Sénat, les mots :

« scrutin public »,

sont remplacés par les mots :

« scrutin public ordinaire ».

Art. 16.

L'alinéa 1 de l'article 77 du Règlement du Sénat est ainsi rédigé :

« 1. — La séance du vendredi est réservée par priorité aux questions orales. »

Art. 17.

Les alinéas 1 et 2 de l'article 80 du Règlement du Sénat sont ainsi rédigés :

« 1. — La date de discussion des questions orales avec débat est fixée par le Sénat, sur proposition de la Conférence des Présidents, soit à une séance du vendredi, soit, avec l'accord du Gouvernement, à une autre séance.

« 2. — Toutefois, sur demande écrite de l'auteur de la question, remise en même temps que la question et revêtue de la signature de trente membres, dont la présence doit être constatée par appel nominal, le Sénat, informé sans délai de la question par le Président, peut décider, par assis et levé, sans débat, qu'il sera procédé à la fixation de la date de discussion aussitôt après la fin de l'examen des projets ou propositions inscrits par priorité à l'ordre du jour de la séance. »