

N° 350

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1986.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à modifier les articles 32, 43, 44, 48,  
49, 51 et 56 du Règlement du Sénat.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Daniel HOEFFEL, Marcel LUCOTTE,  
Roger ROMANI et Jean-Pierre CANTEGRIT,

Sénateurs.

---

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel,  
du règlement et d'administration générale.)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de la session extraordinaire du Parlement qui s'est déroulée au début de l'année 1986, lorsque notre Assemblée a examiné le projet de loi sur l'aménagement du temps de travail, un certain nombre de dispositions de notre Règlement sont apparues de nature à contrarier le bon déroulement des débats parlementaires.

Il convient donc aujourd'hui de se pencher sur ces textes pour voir dans quelle mesure ils pourraient être modifiés de façon à faciliter, dans les prochains débats, le travail législatif dans le respect du processus normal de la délibération parlementaire.

*Eugène Pierre*, célèbre auteur d'un traité de droit parlementaire, écrivait : « Les Assemblées sont réunies pour examiner et discuter mais aussi pour statuer, une question ne peut rester éternellement pendante. »

On doit en effet considérer que la délibération parlementaire en matière législative a pour aboutissement une prise de décision qui s'exprime par un vote à l'occasion duquel une majorité exprime son choix.

Les modifications que nous proposons sont d'ordre technique et restent fidèles à ces principes fondamentaux :

1° Au cours de la délibération législative, un certain nombre de règles doivent être respectées. Ainsi en est-il des dispositions de la Constitution, des lois ou du Règlement, violations pouvant entraîner, éventuellement, la censure du Conseil constitutionnel.

2° Tout au long de la délibération législative, l'application des dispositions contenues dans le Règlement a pour objectif de rationaliser la prise de décision de l'Assemblée en établissant un équilibre entre la nécessité de statuer dans un délai raisonnable et les droits légitimes des parlementaires entendus à la fois comme individus et en groupe, en assurant une cohérence dans la nécessaire discussion provoquée par l'élaboration et le vote de la loi.

Il est très important que nos collègues participent en nombre à la séance publique et qu'ils aient clairement le sentiment que leur présence est utile à la prise de décision car toute délibération excessive non seulement ne facilite pas leur prise de responsabilité, mais allonge d'une façon indue nos travaux et paralyse le déroulement des séances publiques.

C'est pourquoi nous proposons les modifications techniques suivantes :

*Suspension de séance à 19 heures.*

L'alinéa 3 de l'article 32 du Règlement exigeant de suspendre la séance à 19 heures lorsqu'elle ne peut pas être levée dans l'après-midi, introduit parce que cette heure constituait une limite pour que les journalistes puissent faire état des débats dans la presse audiovisuelle du soir ou écrite du lendemain, n'a jamais été appliqué.

Les suspensions précédant une séance de nuit interviennent pratiquement toujours entre 19 h 30 et 20 heures.

C'est pourquoi MM. les vice-présidents du Sénat, étudiant en mars 1981 un certain nombre de mesures destinées à obtenir une meilleure organisation des travaux du Sénat, avaient suggéré de porter à 19 h 30 cette heure de suspension qui paraissait prématurée. Le Bureau du Sénat, dans sa réunion du 13 mai 1981, avait approuvé cette mesure et décidé qu'elle serait immédiatement mise en application en attendant son introduction dans le Règlement.

Mais la modification du Règlement, sur ce point, n'est jamais intervenue.

Il semble préférable de laisser au président de séance ou au Sénat lui-même le soin d'apprécier dans chaque cas le moment le plus opportun pour suspendre la séance.

Il suffit pour cela de *supprimer l'alinéa 3 de l'article 32 du Règlement.*

*Renvoi en commission pour coordination.*

L'alinéa 1 de l'article 43 du Règlement stipule qu'« avant le vote sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition, le Sénat peut décider, sur la demande d'un de ses membres, que le texte sera renvoyé à la commission pour coordination ».

Une telle demande est généralement formulée par la commission et, dans ce cas, l'alinéa 2 de l'article 43 décide qu'il est de droit.

Mais le Règlement ne précise pas comment peut être présentée et débattue une demande formulée par un sénateur autre que le représentant de la commission.

Pour éviter toute contestation, il paraît indispensable de régler l'organisation d'un tel débat, en reprenant par exemple celle prévue à l'alinéa 4 du même article 43 pour les demandes de seconde délibération.

« Dans le débat ouvert sur cette demande, ont seuls droit à la parole l'auteur de la demande ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le Président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise. »

Il serait bon également, puisqu'il s'agit d'un débat restreint, de limiter à cinq minutes le temps de parole de l'auteur de la demande et de l'orateur d'opinion contraire.

#### *Motions de renvoi en commission.*

Jusqu'au vote de la résolution du 30 juin 1984 modifiant le Règlement du Sénat, les motions de renvoi en commission étaient interdites pour les textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire.

Elles sont désormais autorisées par l'alinéa 5 de l'article 44 du Règlement sous réserve que la commission présente ses conclusions au cours de la même séance (sauf accord du Gouvernement).

Cette dernière exigence est destinée à éviter que le renvoi en commission ne constitue un détournement des obligations résultant pour le Parlement de l'article 48 de la Constitution qui a institué l'ordre du jour prioritaire en faveur du Gouvernement.

Mais la réalisation de cet objectif de respect de la règle constitutionnelle risque d'être sérieusement compromise par la multiplication des renvois en commission.

C'est pourquoi, le Bureau du Sénat, dans sa réunion du 4 février 1986, a décidé « l'irrecevabilité des demandes de renvoi en commission de tout ou partie du projet de loi en discussion, dans la mesure où un vote le refusant sur l'ensemble est déjà intervenu ».

Sans doute est-il souhaitable d'insérer cette disposition dans le Règlement, en en exceptant peut-être le Gouvernement et la commission afin de conserver une certaine souplesse pour le cas où un problème nouveau surgirait avant la fin du débat.

Il suffirait d'ajouter à l'alinéa 5 de l'article 44 la phrase suivante :

« Les demandes de renvoi en commission n'émanant pas du Gouvernement ou de la commission ne sont pas recevables si un vote le refusant sur l'ensemble du texte en discussion est déjà intervenu. »

*Priorité ou réserve des articles ou amendements.*

La résolution du 30 juin 1984 a introduit dans le Règlement la possibilité de présenter des demandes de priorité ou de réserve pour les articles d'un texte ou les amendements. Il paraît souhaitable que la priorité ou la réserve soit de droit si la commission saisie au fond la demande.

Il faudrait en conséquence modifier l'alinéa 6 de l'article 44 du Règlement de la façon suivante :

« 6. Les demandes de priorité ou de réserve dont l'effet, en cas d'adoption, est de modifier l'ordre de discussion des articles d'un texte ou des amendements. La priorité ou la réserve est de droit lorsqu'elle est demandée par la commission saisie au fond. »

*Sous-amendements.*

De longues polémiques sont intervenues du 28 janvier au 6 février sur la nature exacte des sous-amendements et leur assimilation ou non aux amendements pour leur recevabilité, notamment au regard de l'alinéa 5 de l'article 49 du Règlement qui, reprenant les termes de l'alinéa 2 de l'article 44 de la Constitution, permet au Gouvernement de s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été soumis à la commission avant l'ouverture du débat.

Le Sénat, par un vote intervenu au scrutin public le 29 janvier (231 voix contre 24) a décidé que ces dispositions constitutionnelles et réglementaires étaient applicables aux sous-amendements comme aux amendements. Réuni à la demande du groupe communiste pour étudier ce problème, le Bureau du Sénat, le 4 février, a confirmé cette interprétation.

Il paraît évident qu'il faut l'étendre au moins aux autres cas d'irrecevabilité constitutionnelle tels que ceux prévues par les articles 40 et 41 de la Constitution qui eux aussi, comme l'article 45 du Règlement qui en détermine l'application pratique, ne mentionnent pas les sous-amendements.

En fait, les seuls cas où les sous-amendements font l'objet de règles spécifiques différentes de celles appliquées aux amendements sont contenus dans l'article 48, alinéa 3 du Règlement (sous-amendements contredisant le sens des amendements) et le dernier alinéa du paragraphe II du chapitre V de l'Instruction générale du Bureau (pas de délai-limite pour le dépôt des sous-amendements).

Pour éviter toute contestation, on pourrait dans le chapitre VIII qui, au lieu d'« Amendements » pourrait s'intituler « Amendements et sous-amendements », ajouter à l'article 48 un alinéa 3 *bis* ainsi rédigé :

« 3 *bis*. — Sauf disposition spécifique les concernant, les sous-amendements sont soumis aux mêmes règles de recevabilité que les amendements. »

#### *Discussion commune.*

L'obligation de procéder à une discussion commune exigée par l'alinéa 2 de l'article 49 du Règlement depuis le vote de la résolution du 30 juin 1984 se révèle difficilement applicable lorsque sur un article sont déposés un nombre considérable d'amendements.

Sur l'article premier du projet de loi relatif à l'aménagement du temps de travail étaient déposés soixante-treize amendements dont la plupart étaient des amendements de repli puisque soixante-douze émanaient du même groupe, le premier d'entre eux comportant une rédaction entière de l'article et beaucoup d'autres étant mutuellement inconciliables parce que rédigeant différemment les mêmes dispositions.

L'objectif initial de la discussion commune — permettre à tous les auteurs d'amendements de présenter leur point de vue à leurs collègues afin que ceux-ci puissent choisir en toute connaissance de cause — devient impraticable dans la mesure où l'exposé successif de demandes aux implications si diversement imbriquées, portant tantôt sur la signification même de l'article, tantôt sur d'infimes parties de celui-ci, ne peut que créer une grande confusion. Celle-ci est à son comble lorsqu'un article de projet de loi qu'un amendement propose de supprimer comporte modification de plusieurs articles d'un code ou d'une loi antérieure et que de nombreux amendements veulent modifier ces différentes parties.

Il paraît préférable, dans un tel cas, de discuter d'abord les amendements portant sur l'ensemble de l'article (suppression ou rédaction complète).

En cas de rejet, il devient alors possible d'examiner les amendements dans l'ordre où ils se placent dans le texte, seuls ceux portant sur le même point faisant l'objet d'une discussion commune. La discussion devient alors plus claire et chaque amendement peut être étudié et convenablement apprécié s'il n'est pas « noyé » dans un flot de présentations successives.

Il suffirait tout simplement de reprendre la rédaction initiale de l'alinéa 2 de l'article 49 en prévoyant la possibilité pour le président de séance ou le Sénat d'ordonner une discussion commune si la nécessité s'en fait sentir.

Bien entendu, la dernière phrase actuelle relative à la priorité ou à la réserve serait maintenue.

### *Quorum.*

L'article 51 devrait être *supprimé* car il s'avère tout à fait inefficace dans la lutte contre l'absentéisme qui paraît être son seul objectif.

Il n'a jamais été utilisé dans l'esprit selon lequel il a été conçu mais uniquement dans le but de retarder les débats pour des raisons politiques.

L'application de ses dispositions est d'ailleurs très difficilement réalisable et conduit nécessairement à un certain irréalisme.

En effet, le Bureau réuni à cette occasion se trouve toujours limité à très peu de ses membres, la majorité d'entre eux ne pouvant être prévenue de cette réunion impromptu. De plus, il ne lui est pas possible, psychologiquement et même matériellement, de vérifier ou faire vérifier le nombre de sénateurs présents dans l'enceinte du Palais d'autant que l'on peut contester la signification exacte des termes « l'enceinte du Palais » depuis que les bureaux de sénateurs sont extérieurs au Palais. Si l'on admet qu'ils y sont compris, tout contrôle est impossible.

Par ailleurs, la possibilité de tenir une autre séance une heure après limite considérablement la portée de l'article car il est peu probable que l'on puisse pendant ce court laps de temps trouver beaucoup d'autres sénateurs, si bien que le vote, dès lors valable, a toutes chances de se dérouler dans les mêmes conditions qu'une heure auparavant.

Avec ou sans l'existence d'un tel article, un sénateur peut à tout moment demander la levée d'une séance s'il estime que l'assistance est trop faible. Le Sénat peut alors trancher directement. Le Président lui-même peut aussi décider de sa propre autorité (art. 33, al. 2) de lever la séance pour de telles raisons, ce qui a déjà été fait à plusieurs reprises. Une telle procédure, qu'il n'y a pas lieu de régler dans un article spécifique du Règlement, tant elle est naturelle, serait plus souple et surtout beaucoup plus franche.

### *Scrutins publics*

La procédure de déroulement du scrutin public, imposée par l'article 56 du Règlement, a été conçue dans l'optique du vote personnel.

Le temps de vingt minutes exigé — ouverture du scrutin cinq minutes après la sonnerie annonçant le scrutin, clôture au plus tôt

un quart d'heure à compter de l'ouverture — était destiné à permettre aux sénateurs dispersés dans le Palais de rejoindre l'hémicycle puisque, en l'absence de délégation de vote, ils pouvaient seuls déposer leur propre bulletin dans une urne.

Or, ainsi que l'a constaté le Bureau dans sa réunion du 4 février 1986, les « usages et traditions qui valent depuis plus de vingt-cinq ans et qui ont été observés par tous les groupes sans exception » ont conduit à la désuétude totale de cette procédure, qui n'est maintenant exceptionnellement invoquée que pour retarder les débats.

Il paraît donc souhaitable de ne fixer aucun délai et de laisser au président de séance le soin de veiller à ce que tous ceux qui souhaitent participer au vote puissent le faire et d'ouvrir et clore le scrutin quand il le juge utile.

Les alinéas 2 et 7 de l'article 56 qui fixent les durées minimales devraient être supprimés.

D'autre part, il ne paraît pas utile d'obliger les sénateurs à quitter l'hémicycle après avoir voté « pour » ou « contre » ou à regagner leur place après avoir déposé dans l'urne un bulletin d'abstention.

Devraient donc être également supprimées les mentions :

- « et quittent la salle par le couloir à droite », à la fin de l'alinéa 3 ;
- « et quittent la salle par le couloir de gauche », à la fin de l'alinéa 4 ;
- « et regagnent leur place », à la fin de l'alinéa 5.

Peut-être l'article 56 pourrait-il être ainsi modifié :

*Texte actuel :*

1. — Il est procédé au scrutin public ordinaire dans les conditions suivantes :
2. — *Le scrutin est ouvert cinq minutes après la sonnerie l'annonçant.*
3. — Les sénateurs votant « pour » remettent au secrétaire qui se tient à l'entrée du couloir de droite de l'hémicycle un bulletin blanc *et quittent la salle par le couloir de droite.*
4. — Les sénateurs votant « contre » remettent au secrétaire qui se tient à l'entrée du couloir de gauche de l'hémicycle un bulletin bleu *et quittent la salle par le couloir de gauche.*
5. — Les sénateurs qui s'abstiennent remettent au secrétaire qui se tient au centre de l'hémicycle un bulletin rouge *et regagnent leur place.*

6. — Dans tous les cas, le secrétaire dépose le bulletin dans l'urne placée auprès de lui.

7. — *Le scrutin ne peut être clos qu'après un délai d'un quart d'heure à compter de son ouverture.*

*Texte modifié :*

1. — *Le Président procède à l'ouverture du scrutin lorsque les secrétaires sont prêts à recueillir les bulletins de vote.*

2. — Les sénateurs votant « pour » remettent au secrétaire qui se tient à l'entrée du couloir de droite de l'hémicycle un bulletin blanc.

3. — Les sénateurs votant « contre » remettent au secrétaire qui se tient à l'entrée du couloir de gauche de l'hémicycle un bulletin bleu.

4. — Les sénateurs qui s'abstiennent remettent au secrétaire qui se tient au centre de l'hémicycle un bulletin rouge.

5. — Dans tous les cas, le secrétaire dépose le bulletin dans l'urne placée auprès de lui.

6. — *Le Président procède à la clôture du scrutin lorsqu'il constate que tous les sénateurs ayant manifesté l'intention d'y participer ont pu le faire.*

\*

\* \*

Il appartiendra certainement à notre commission des lois, dont tout le monde reconnaît l'excellente qualité, d'ajouter, si elle le désire, à ces propositions d'autres modifications qui lui paraîtraient justifiées.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous vous demandons d'adopter la proposition de résolution suivante :

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### Article premier.

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

### Art. 2.

L'alinéa 1 de l'article 43 du Règlement du Sénat est complété par la phrase suivante :

« Dans le débat ouvert sur cette demande, ont seuls droit à la parole l'auteur de la demande ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, chacun pour une durée n'excédant pas cinq minutes, le Président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise. »

### Art. 3.

L'alinéa 5 de l'article 44 du Règlement du Sénat est complété par la phrase suivante :

« Les demandes de renvoi en commission n'émanant pas du Gouvernement ou de la commission ne sont pas recevables si un vote le refusant sur l'ensemble du texte en discussion est déjà intervenu. »

### Art. 4.

L'alinéa 6 de l'article 44 du Règlement du Sénat est complété par la phrase suivante :

« La priorité ou la réserve est de droit lorsqu'elle est demandée par la commission saisie au fond. »

### Art. 5.

Il est ajouté à l'article 48 du Règlement du Sénat un alinéa 3 *bis* ainsi rédigé :

« 3 *bis*. — Sauf dispositions spécifiques les concernant, les sous-amendements sont soumis aux mêmes règles de recevabilité que les amendements. »

Art. 6.

L'alinéa 2 de l'article 49 du Règlement du Sénat est ainsi modifié :

« 2. — Lorsqu'ils viennent en concurrence, les amendements sont mis en discussion 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. Le Président ou le Sénat peut, toutefois, ordonner une discussion commune. 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. »

Art. 7.

L'article 51 du Règlement du Sénat est supprimé.

Art. 8.

L'article 56 du Règlement du Sénat est ainsi modifié :

« 1. — Le Président procède à l'ouverture du scrutin lorsque les secrétaires sont prêts à recueillir les bulletins de vote.

« 2. — Les sénateurs votant « pour » remettent au secrétaire qui se tient à l'entrée du couloir de droite de l'hémicycle un bulletin blanc.

« 3. — Les sénateurs votant « contre » remettent au secrétaire qui se tient à l'entrée du couloir de gauche de l'hémicycle un bulletin bleu.

« 4. — Les sénateurs qui s'abstiennent remettent au secrétaire qui se tient au centre de l'hémicycle un bulletin rouge.

« 5. — Dans tous les cas, le secrétaire dépose le bulletin dans l'urne placée auprès de lui.

« 6. — Le Président procède à la clôture du scrutin lorsqu'il constate que tous les sénateurs ayant manifesté l'intention d'y participer ont pu le faire. »