

N° 169

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 décembre 2011

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. Jean-Pierre BEL tendant à **modifier le Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme et l'action du Sénat en matière de développement durable,***

Par M. Alain ANZIANI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hiest, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 139 et 170 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'ABAISSEMENT À DIX DU SEUIL NÉCESSAIRE POUR LA CONSTITUTION D'UN GROUPE POLITIQUE (Article premier)	8
II. LA CRÉATION DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (Article 2)	11
EXAMEN EN COMMISSION	17
ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	21
TABLEAU COMPARATIF	23

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois, réunie le mercredi 7 décembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné le rapport de M. Alain Anziani et établi son texte sur la proposition de résolution n° 139 (2011-2012) présentée par M. Jean-Pierre Bel, tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme et l'action du Sénat en matière de développement durable.

M. Alain Anziani, rapporteur, a indiqué que la proposition de résolution comportait deux volets : l'abaissement de quinze à dix du nombre de sénateurs nécessaire pour constituer un groupe politique ; l'institution, par scission de l'actuelle commission de l'économie, d'une nouvelle commission permanente consacrée au développement durable et à l'aménagement du territoire.

Le rapporteur a estimé qu'il n'existait pas de « nombre d'or » pour permettre la constitution d'un groupe politique et qu'il convenait, dans une assemblée traditionnellement attentive au pluralisme comme le Sénat, d'assurer la représentation de la diversité des expressions politiques.

Par ailleurs, selon le rapporteur, l'institution d'une commission du développement durable permettra de mieux identifier, à l'instar de l'Assemblée nationale et de nombreux autres parlements, une dimension désormais essentielle de nos sociétés.

Dans la mesure où le Règlement du Sénat, contrairement à celui de l'Assemblée nationale, ne liste pas les secteurs de chaque commission, M. Alain Anziani, rapporteur, a observé que le partage des textes entre la commission des affaires économiques et celle du développement durable devra procéder du dialogue, conformément à l'usage de la haute assemblée.

La commission des lois a adopté la proposition de résolution sans modification.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme et l'action du Sénat en matière de développement durable, présentée par M. Jean-Pierre Bel, président du Sénat.

Cette révision, la 37^{ème} depuis l'adoption du Règlement provisoire du 16 janvier 1959, comporte deux volets : l'abaissement de 15 à 10 du nombre de sénateurs nécessaire pour constituer un groupe politique ; l'institution, par scission de l'actuelle commission de l'économie, d'une nouvelle commission permanente consacrée au développement durable et à l'aménagement du territoire.

Le premier volet de cette initiative tend à conforter le pluralisme démocratique auquel le Sénat est traditionnellement attaché. Comme le rappelle l'exposé des motifs de la présente proposition de résolution, la dernière modification de grande ampleur du Règlement par la résolution du 2 juin 2009 adoptée à l'initiative de M. Gérard Larcher, alors Président du Sénat, avait marqué une avancée en étendant la représentation proportionnelle pour la désignation des membres du Bureau du Sénat et du bureau de chaque commission, en organisant la consultation des groupes dans certaines procédures ou encore en définissant les droits des groupes d'opposition et des groupes minoritaires. La proposition de résolution permet de franchir une nouvelle étape dans la reconnaissance de la diversité des expressions politiques, comme l'avait souhaité le Président du Sénat, M. Jean-Pierre Bel dans l'allocution prononcée le 11 octobre 2011, lors de l'ouverture de la session :

« La nouvelle gouvernance mise en place par vos votes dans les commissions se caractérise par la volonté de donner sa juste place à chaque groupe, et d'abord, par le respect de l'opposition. »

« C'est dans cet état d'esprit que nous avons souhaité que la commission des finances soit présidée par l'opposition. De même, pour respecter cette diversité à laquelle nous sommes tous attachés, je vous proposerai de fixer à dix le nombre de sénateurs pour créer un groupe de façon à traduire justement l'expression politique de notre assemblée. »

La seconde des dispositions introduites par la proposition de résolution répond, quant à elle, à la volonté également affirmée par le Président du Sénat, le 11 octobre 2011, d'adapter l'organisation du Sénat « *aux évolutions profondes de notre société notamment en matière de développement durable. L'urgence et la mutation écologiques s'imposent à nous (...). Nous devons aujourd'hui les prendre en compte dans nos travaux et dans nos propositions* ».

Cette réforme du Règlement sera mise en œuvre dans le cadre de l'effort de rigueur voulu par le Président du Sénat et les Questeurs en particulier à travers la réduction de 3% des dépenses de notre assemblée.

Votre commission des lois, au terme d'une large concertation menée par son rapporteur, a approuvé la proposition de résolution qui s'inscrit de manière cohérente dans le cadre plus large de la rénovation interne du Sénat.

I. L'ABAISSEMENT À DIX DU SEUIL NÉCESSAIRE POUR LA CONSTITUTION D'UN GROUPE POLITIQUE (ARTICLE PREMIER)

L'article premier de la proposition de résolution tend à modifier l'article 4 du règlement afin de ramener de 15 à 10 le nombre minimal de sénateurs nécessaire pour constituer un groupe politique.

Au début de la V^e République, cet effectif avait été fixé au Sénat à 11. En avril 1971, sur le rapport de M. Marcel Prélot¹, notre assemblée, parmi différentes mesures destinées à asseoir le rôle des groupes, avait porté cet effectif minimal à quinze.

Indépendamment de toute exigence tenant à un seuil, plusieurs pays européens comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas admettent qu'un groupe politique parlementaire puisse se constituer sur la base d'une affiliation de ses membres à un parti. Sans renoncer au principe d'un seuil, votre commission estime que le choix du nombre minimal de sénateurs nécessaire pour la constitution d'un groupe politique doit avant tout être guidé par la reconnaissance au sein du Sénat des courants politiques nationaux.

Au reste, cette préoccupation n'est pas nouvelle. Elle a pour une large part inspiré l'évolution du seuil requis par le règlement de l'Assemblée nationale pour constituer un groupe. Ce seuil, fixé à 30 membres en 1959, a ainsi été ramené à 20 par la résolution du 30 juin 1988, puis à 15 par celle du 27 mai 2009 pour permettre aux députés communistes de conserver un groupe. Le Sénat, moins soumis au phénomène majoritaire que l'Assemblée nationale et attentif traditionnellement à la diversité des expressions politiques, a retenu

¹ Marcel Prélot, rapport au nom de la commission des lois sur la proposition de résolution tendant à modifier les articles 3, 5, 7, 13, 21, 22, 32, 36 et 108 du Règlement du Sénat et à le compléter par un article 29 bis (nouveau) et un article 109 (nouveau), n° 170, 1970-1971) ; résolution adoptée le 22 avril 1971.

une interprétation libérale du seuil des 15 membres en prenant en compte également -contrairement à l'Assemblée nationale¹- les membres apparentés (en 1986 puis en 1992, le groupe communiste a ainsi conservé son groupe grâce à un apparenté).

Dans cette logique, il semble justifié d'abaisser le seuil de constitution d'un groupe afin de permettre en particulier comme l'indique l'exposé des motifs, la reconnaissance des « *formations écologistes, également représentées dans de nombreux conseils municipaux, généraux ou régionaux, ainsi qu'au Parlement européen* » et dont la représentation a doublé au Sénat. La révision du seuil est aussi conforme à l'intérêt que le Sénat attache par tradition au pluralisme et à la diversité des expressions politiques.

Si, en vertu du principe d'indépendance lié à l'exercice du mandat parlementaire, « *nul ne peut être contraint de faire partie d'un groupe* » comme le précise l'article 5 du Règlement du Sénat, la formation d'un groupe politique ouvre la voie à l'exercice de nombreuses prérogatives -participation du président à la Conférence des présidents, droit de demander un scrutin public ou droit de parole dans les discussions organisées (la liste complète figure en annexe du présent rapport).

Ces droits ont été encore renforcés par la révision du 23 juillet 2008. En effet, aux termes de l'article 51-1 de la Constitution, « *le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* ».

La première phrase de ce nouvel article, si elle a consacré pour la première fois dans la Constitution l'existence des groupes politiques, n'a rien ajouté au droit positif puisque les règlements des assemblées déterminent d'ores et déjà les droits des groupes parlementaires. La seconde phrase a créé, en revanche, une nouvelle obligation de reconnaître, dans les règlements des assemblées, aux groupes de l'opposition et de la minorité, des droits plus étendus que ceux qui résulteraient de la simple application de la représentation proportionnelle.

Ces droits spécifiques se manifestent au Sénat sous deux formes : le droit de tirage annuel pour la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information ; un jour de séance par mois réservé à l'initiative des groupes d'opposition ainsi que des groupes minoritaires.

• *La création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire (du 1er octobre au 30 septembre de l'année suivante) à l'initiative de chacun des groupes*

Cette création, est de droit sous réserve d'un contrôle de recevabilité minimal exercé par la commission des lois (il s'agit, en particulier, en application de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958

¹ *Aux termes de l'article 19 du règlement de l'Assemblée nationale « aucun groupe ne peut comprendre moins de 15 membres, non compris les députés apparentés ».*

relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de vérifier que la commission d'enquête ne porte pas sur des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires ou sur une question traitée par une commission d'enquête qui aurait terminé ses travaux depuis moins de douze mois)¹. Le droit de tirage a été utilisé pour la première fois le 23 septembre 2009 par le groupe de l'Union centriste pour créer la mission commune d'information sur le traitement des déchets. Depuis lors, il a été utilisé à quatre reprises².

• *L'obligation de réserver un jour de séance par mois pour l'ordre du jour fixé par les groupes d'opposition et minoritaires*

Cette obligation découle du cinquième alinéa de l'article 48 de la Constitution et est, en principe, mise en œuvre dans le cadre de la semaine d'initiative parlementaire³.

Au cours de la session 2009-2010, au sein des espaces réservés aux groupes, le groupe UMP a inscrit 12 sujets (30,2 % du temps de séance des espaces réservés aux groupes), les groupes d'opposition 22 sujets (45,4 %) et les groupes minoritaires 10 sujets (24,4 %). De manière conventionnelle, le partage des espaces temporels garantit au moins à chaque groupe de l'opposition ou minoritaire un espace par trimestre soit quatre heures.

Compte tenu des droits spécifiques qui leur sont reconnus par la Constitution, les groupes d'opposition ou minoritaires doivent être identifiés comme tels. Cette reconnaissance se fonde aux termes de l'article 5 *bis* du Règlement sur un **régime déclaratif**. Il appartient ainsi à un groupe, dans les sept jours qui suivent sa création ainsi qu'au début de chaque session ordinaire de se déclarer à la présidence du Sénat comme groupe d'opposition ou comme groupe minoritaire. Il peut, de même, reprendre cette déclaration à tout moment.

¹ Comme le précise le quatrième alinéa de l'article 6 du Règlement, les « fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sont partagées entre la majorité et l'opposition ».

² Le 20 février 2010 à l'initiative du groupe CRC-SPG pour la commission d'enquête sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A (H1N1) ; le 7 avril 2010, à l'initiative du groupe socialiste pour la mission commune d'information sur la désindustrialisation des territoires ; le 15 décembre 2010, à l'initiative du groupe socialiste pour la mission sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux ; le 26 juin 2011 à l'initiative du groupe RDSE pour la mission sur les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale.

³ Depuis la révision de 2008, deux semaines de séance sur quatre sont réservées à l'ordre du jour souhaité par le Gouvernement, une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement, un jour de séance par mois à l'ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires. Au cours de la session ordinaire 2009-2010, sur 38 semaines 19 ont été occupées par l'ordre du jour du Gouvernement (y compris les 4 semaines consacrées à la discussion du projet de loi de financement pour la sécurité sociale et du projet de loi de finances) et 13 semaines ont été consacrées à l'ordre du jour fixé par le Sénat (dont 7 semaines de contrôle).

Le Règlement du Sénat (article 5, 3^{ème} alinéa) prévoit que les groupes constituent librement leurs bureaux. Les groupes assurent leur fonctionnement intérieur en se dotant d'un secrétariat administratif qui dépend entièrement d'eux pour son recrutement, son statut et son mode de rétribution. Les conditions d'installation matérielles des secrétariats des groupes, d'une part, les droits d'accès et de circulation de leur personnel, d'autre part, sont fixés par le Bureau du Sénat sur proposition des questeurs (article 5, 5^{ème} alinéa).

Le Sénat contribue financièrement au fonctionnement des groupes politiques en leur allouant une subvention annuelle dont le montant et les conditions d'attribution ont évolué au cours des vingt dernières années. Depuis octobre 2005, cette subvention est composée de trois fractions : une partie fixe annuelle forfaitaire dont le montant est déterminé chaque année par les questeurs, une partie proportionnelle (en fonction du nombre d'adhérents) et une partie progressive plafonnée selon un certain pourcentage –entre 10 et 45 % de la partie fixe en fonction d'un barème d'effectif à trois tranches (effectif égal ou supérieur à 16 membres, compris entre 21 et 25 membres et égal ou supérieur à 26 membres).

Votre commission a adopté l'article 1^{er} de la proposition de résolution sans modification.

II. LA CRÉATION DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (Article 2)

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a porté à huit le nombre maximum des commissions permanentes dans chaque assemblée, initialement fixé à six par le constituant en 1958.

Dès mai 2009¹, l'Assemblée nationale a utilisé la faculté ainsi ouverte par la Constitution en créant deux nouvelles commissions par scission de deux commissions existantes :

- la commission des affaires culturelles et de l'éducation séparée de la commission des affaires sociales ;

- la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire dotée d'une partie des compétences de la commission des affaires économiques.

Chacune des huit commissions de l'Assemblée nationale comprend un effectif maximum correspondant au huitième du nombre des députés.

Le Sénat en était resté pour sa part au nombre initial des commissions permanentes -six- tout en modifiant l'intitulé de certaines d'entre elles.

¹ Résolution n° 292 du 27 mai 2009.

Les commissions permanentes au Sénat et à l'Assemblée nationale

Au Sénat (art. 7 du Règlement)	À l'Assemblée nationale (art. 36 du Règlement)
Commission de la culture, de l'éducation et de la communication (57 membres)	Commission des affaires culturelles et de l'éducation
Commission des affaires sociales (57 membres)	Commission des affaires sociales
Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (57 membres)	Commission des affaires étrangères
	Commission de la défense et des forces armées
Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (78 membres)	Commission des affaires économiques
	Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire
Commission des finances (49 membres)	Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire Commission de la défense et des forces armées
Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (49 membres)	Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

La présente proposition de résolution tend à instituer une commission du développement durable et de l'aménagement du territoire qui, comme dans le dispositif retenu par l'Assemblée nationale en 2009, reprendrait une partie des attributions de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Celle-ci retrouverait la désignation de « commission des affaires économiques » qui était la sienne avant la révision du Règlement du Sénat du 2 juin 2009.

Ce choix paraît pertinent et équilibré.

En premier lieu, en effet, la commission de l'économie couvre un large spectre de sujets et dispose d'un effectif à la mesure de la diversité des intérêts qu'elle suscite. Il semble justifié de mieux identifier les problématiques liées au développement durable et à l'aménagement du territoire. L'effectif actuel de la commission se prête à une répartition par moitié du nombre des sénateurs entre les deux commissions (39 et 39), ce qui permettra de rapprocher leur effectif de celui des autres commissions permanentes.

La répartition des sièges entre les groupes au sein des deux commissions doit prendre en compte la volonté, rappelée par l'exposé des motifs, de ne pas remettre en cause la composition de l'ensemble des commissions permanentes. Dans ce cadre, la représentation proportionnelle au

plus fort reste doit être calculée, à titre transitoire au moment de cette création, sur un quotient de 78 -nombre des membres actuels de la commission de l'économie- et non de 347 -nombre total des sénateurs moins le président du Sénat- comme il est d'usage pour la répartition des sièges des groupes entre chaque commission à l'issue d'un renouvellement sénatorial.

En outre, en pratique, la représentation proportionnelle ne pourrait être appliquée totalement que dans l'une des deux commissions¹. Votre rapporteur suggère, dans un esprit de continuité, qu'elle le soit dans la commission des affaires économiques.

Le Règlement du Sénat, contrairement à celui de l'Assemblée nationale, ne liste pas les attributions de chaque commission. Afin de faciliter la répartition des projets de propositions de loi entre les deux commissions, M. Daniel Raoul, président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, lors de ses échanges avec votre rapporteur, a suggéré de retenir, de manière informelle, les critères suivants :

Commission des affaires économiques

Agriculture - Pêche - Forêt
Communications électroniques et postes - Commerce extérieur - Industrie
Energie
Consommation - Commerce - Entreprises
Transports aériens, maritimes et terrestres²
Logement - Politique de la ville - Urbanisme
Tourisme - Outre-mer
Recherche appliquée et innovation³ - Espace

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Environnement, paysages, eau, biodiversité, et changement climatique
Aménagement du territoire, développement rural
Infrastructures, Travaux publics
Chasse
Recherche dans le domaine du développement durable

¹ Etant entendu que tous les groupes ne sont pas représentés par un nombre pair au sein de l'actuelle commission de l'économie (ce qui interdit une simple division des effectifs de chacun d'entre eux entre les deux commissions).

² Dans la répartition retenue par l'Assemblée nationale, les transports relèvent de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

³ La recherche au sens de production des savoirs relève de la commission de la culture.

Selon M. Daniel Raoul, l'attribution des textes relatifs à l'outre-mer se ferait en fonction du thème -les textes de portée générale revenant à la commission des affaires économiques.

Votre rapporteur suggère que les transports urbains (tramway, bus, etc.) relèvent de la commission du développement durable sans préjudice de la compétence au fond de la commission des affaires économiques en matière d'urbanisme.

En tout état de cause, en l'absence de dispositions concernant la détermination des secteurs dans le Règlement du Sénat, la répartition des textes entre la commission des affaires économiques et celle du développement durable et de l'aménagement du territoire procédera nécessairement d'une concertation entre ces deux commissions¹.

La création d'une nouvelle commission paraît, en second lieu, un choix équilibré.

D'une part, il pouvait sembler paradoxal que le Sénat se prive complètement d'une possibilité ouverte par la Constitution parmi les différents moyens mis en œuvre par la révision du 23 juillet 2008 pour accroître les droits du Parlement. La limitation à six du nombre des commissions parlementaires en 1958 visait en effet à encadrer strictement les prérogatives des assemblées. Dans aucune autre démocratie parlementaire au sein de l'Union européenne le nombre des commissions n'est fixé par la Constitution -il relève le plus souvent du règlement des assemblées. Ce nombre est d'ailleurs plus élevé : l'Allemagne compte 21 commissions au Bundestag et 16 au Bundesrat, l'Italie 16 commissions à la chambre des députés et au Sénat, l'Espagne 16 commissions au Congrès des députés et 18 au Sénat... Dans plusieurs Parlements, une commission législative permanente est généralement compétente pour les questions de l'environnement et du développement durable.

D'autre part, par le choix de créer, à ce stade, une seule commission, le Sénat répond à une double préoccupation : maintenir un champ de compétence **cohérent** pour chacune des sept commissions permanentes et maîtriser les dépenses de fonctionnement du Sénat. La création de la nouvelle commission du développement durable et de l'aménagement du territoire repose elle-même sur un effort de redéploiement des moyens à l'échelle de l'ensemble des services du Sénat, les ressources humaines consacrées aux commissions devant, selon votre rapporteur, être préservées.

¹ Aux termes de l'article 16 (al.1) du Règlement, «Les commissions permanentes sont saisies par les soins du Président du Sénat de tous les projets ou propositions entrant dans leur compétence ».

Par ailleurs, la proposition de résolution tend à supprimer les dispositions du 2 de l'article 7 du Règlement qui mentionnaient, à titre transitoire, les effectifs de chaque commission tel qu'ils résultaient du nombre total de Sénateurs¹ -343- avant qu'il ne soit porté à 348 à l'issue du dernier renouvellement d'octobre 2011.

Votre commission a adopté l'article 2 sans modification.

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de résolution sans modification.

¹ *Etant entendu que le Président du Sénat n'est membre d'aucune commission.*

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 7 décembre 2011

M. Alain Anziani, rapporteur. - Ce rapport porte sur la trente-septième révision du Règlement du Sénat depuis 1959. La proposition de résolution comporte deux articles. Le premier prévoit l'abaissement de quinze à dix du nombre de sénateurs nécessaire pour constituer un groupe politique ; le second institue une nouvelle commission permanente consacrée au développement durable et à l'aménagement du territoire.

Il n'existe pas de « nombre d'or » pour fixer le seuil nécessaire à la constitution d'un groupe politique. Indépendamment de toute exigence tenant à un seuil, plusieurs pays européens comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas admettent qu'un groupe politique parlementaire se constitue sur la base d'une affiliation de ses membres à un parti. En France, ce seuil a d'ailleurs varié. Il était fixé à onze jusqu'en 1971 au Sénat et il a été ramené de trente à vingt puis à quinze à l'Assemblée nationale. La proposition de résolution vise à renforcer le pluralisme dans notre Assemblée. Cette préoccupation avait déjà trouvé sa traduction dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et dans la réforme du Règlement du 2 juin 2009 avec la reconnaissance de droits spécifiques pour les groupes d'opposition et minoritaires sous deux formes, en particulier :

- l'obligation de réserver un jour de séance par mois pour l'ordre du jour fixé par les groupes d'opposition ou minoritaires ;

- un droit de tirage à l'initiative de chaque groupe pour la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire.

J'en viens à la création d'une nouvelle commission. La Constitution de 1958, dans le cadre du parlementarisme rationalisé, avait limité à six le nombre de commissions permanentes. Dans aucun autre pays de l'Union européenne, ce nombre, qui d'ailleurs ne relève pas de la Constitution, n'est fixé de manière aussi restrictive. La révision de 2008 a permis de porter à huit le nombre maximal de commissions permanentes afin d'accroître les prérogatives du Parlement. L'Assemblée nationale avait utilisé dès 2009 cette possibilité en créant deux nouvelles commissions. Il nous est proposé d'instituer au Sénat une commission du développement durable et de l'aménagement du territoire afin de mieux identifier, à l'instar de l'Assemblée nationale et de nombreux autres parlements, une dimension désormais essentielle de nos sociétés. Cette commission sera créée par scission de la commission de l'économie dont les effectifs actuels, soit soixante dix huit sénateurs, seront répartis par moitié entre les deux commissions.

Le Règlement du Sénat, contrairement à celui de l'Assemblée nationale, ne fixe pas le périmètre des compétences des commissions. En cas de difficulté pour l'attribution d'un texte, une concertation s'engage généralement entre les commissions. S'agissant des deux nouvelles commissions, nous pourrions nous orienter vers une répartition identique à celle retenue par l'Assemblée nationale, sous réserve du secteur des transports qui relèverait de la commission des affaires économiques. Je suggère néanmoins que les transports urbains entrent dans le champ des compétences de la commission du développement durable.

Quelles seront les conséquences financières de la mise en œuvre de ces dispositions ? Conformément à la volonté du président Jean-Pierre Bel, la création d'un nouveau groupe et d'une nouvelle commission se fera, autant que possible, à coût constant. Cet objectif pourrait être atteint, tout en réduisant de 3 % les dépenses du Sénat, par une mutualisation des moyens.

M. Jean-Jacques Hyest. - Le seuil retenu pour constituer un groupe nous paraît cohérent avec celui adopté par l'Assemblée nationale compte tenu de la différence d'effectifs entre les deux assemblées. Nous sommes donc favorables au premier volet de la proposition de résolution.

Le nombre maximal des commissions permanentes avait été fixé à six en 1958 afin de lutter contre les dérives observées sous la IV^e République. L'augmentation à huit de ce nombre par la révision de 2008 répondait principalement aux préoccupations de l'Assemblée nationale qui, contrairement au Sénat, avait, dès 1958, scindé les affaires étrangères et la défense pour les confier à deux commissions tandis qu'elle avait réuni au sein d'une même commission des domaines aussi différents que les affaires sociales, l'éducation et la culture. L'Assemblée nationale a pu ainsi créer en 2009 une commission de la culture séparée de la commission des affaires sociales et, pour des raisons plus conjoncturelles, une commission du développement durable. Le Sénat, sur la base d'un large accord, dépassant les clivages partisans, avait fait le choix de s'en tenir aux six commissions permanentes dont les compétences lui paraissaient couvrir de manière cohérente l'ensemble de l'activité législative de notre assemblée. Le développement durable est étroitement lié aux questions économiques et la création d'une nouvelle commission me paraît source de grande complexité. Notre groupe n'y est pas favorable.

M. Pierre-Yves Collombat. - On ne peut être que favorable à la création de nouvelles commissions. Nous n'en sommes plus à lutter contre les excès du parlementarisme. Certes il est possible de s'interroger sur le périmètre des compétences de la commission du développement durable, mais il s'agit incontestablement d'un progrès.

M. Yves Détraigne. - Une réforme du Règlement n'a d'intérêt que si elle vise à améliorer le fonctionnement de notre Assemblée. Tel ne semble pas être le cas avec cette proposition de résolution. On a plutôt affaire à une révision de circonstance. Pourquoi le chiffre de dix pour la constitution d'un

groupe ? Comment répartir les secteurs entre la commission des affaires économiques et celle du développement durable ? Qu'en sera-t-il par exemple de l'agriculture ? Le groupe centriste voit plus d'inconvénients que d'avantages à ces modifications.

M. Jean-Pierre Michel. - Le groupe socialiste sera naturellement favorable à l'adoption de la proposition de résolution. Il est normal que la constitution d'un groupe prenne en compte l'affiliation à un parti politique. La reconnaissance d'un groupe pour les écologistes s'inscrit dans cette logique. La révision constitutionnelle de 2008 a ouvert la possibilité de créer deux commissions supplémentaires afin de revitaliser les droits du Parlement. Alors que l'Assemblée nationale a pleinement utilisé cette faculté, il me semble normal que le Sénat, au regard de ses effectifs, ne crée qu'une commission. Je me réjouis personnellement que nous n'ayons pas scindé la commission des affaires étrangères pour instituer une commission de la défense. Certes la scission de la commission de l'économie pourra entraîner des difficultés dans le partage des compétences. Cela aurait été le cas de toute façon si le choix s'était porté sur une autre commission.

M. Gaëtan Gorce. - Je salue la proposition qui nous est faite car elle s'inscrit dans une volonté de rénovation de notre institution et dans une réflexion plus générale pour renforcer les prérogatives du Parlement. Créer une commission supplémentaire permettra de donner aux sénateurs un moyen d'agir et de contrôler davantage la politique gouvernementale. En outre la question du développement durable doit devenir une priorité. Il faudra certainement aller plus loin, dans le sens d'un présidentialisme rationalisé, pour que le Parlement retrouve des prérogatives supplémentaires. On ne peut par ailleurs contester à des sénateurs réunis par la cohérence de leurs convictions la possibilité de créer un groupe, ce qui ne pourra qu'enrichir nos débats.

Mme Catherine Tasca. - Je veux exprimer ma satisfaction par rapport à cette proposition de résolution qui apporte une réponse à deux évolutions de notre société : l'émergence d'une force écologiste qu'il est souhaitable de traduire par l'existence d'un groupe ; la prise en compte du développement durable. Le problème des frontières entre commissions peut être résolu, comme c'est aujourd'hui le cas, par une saisine pour avis. Sur un même sujet, il est en effet toujours possible de solliciter les compétences de plusieurs commissions. La création d'une commission du développement durable va nous obliger à réfléchir à toute une série de questions sur lesquelles il est très utile que le Parlement fasse progresser la réflexion collective.

Mme Catherine Troendle. - Il est légitime que les Verts puissent obtenir un groupe. Sur l'autre volet de la proposition de résolution, je souhaite souligner que les questions qui seront traitées par les deux commissions sont totalement interdépendantes. En outre, le président Jean-Pierre Bel a souhaité réduire de manière drastique les dépenses du Sénat. Or la création d'une nouvelle commission ne pourra pas se faire à coût constant.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. - Même si le groupe CRC ne s'est pas encore prononcé sur cette proposition de résolution, il a toujours été favorable au pluralisme. J'estime légitime l'abaissement du seuil pour constituer un groupe politique. La question du développement durable me paraît par ailleurs justifier, à l'exemple de nombreux autres parlements européens, l'institution d'une commission ad hoc. Je ne vous cache pas néanmoins que la création de nouvelles instances pèse sur des groupes à effectif réduit comme le nôtre qui doivent être représentés au sein des différents organes du Sénat.

M. François-Noël Buffet. - L'ivresse de l'action s'accommode mal de la force des habitudes ! Néanmoins la création d'une nouvelle commission, loin de simplifier notre fonctionnement, va le complexifier. Ce n'est pas parce que la Constitution autorise la création de huit commissions permanentes qu'il faut nécessairement utiliser cette faculté. S'il fallait identifier la dimension du développement durable, il aurait été possible, au sein de l'actuelle commission de l'économie, de prévoir par exemple qu'un vice-président soit plus précisément responsable de ces questions.

M. Alain Anziani, rapporteur. - Nous sommes passés de la IV^e à la V^e République et du XX^e siècle au XXI^e siècle. Les craintes tenant à un régime d'assemblée ne sont plus de mise. Il faut faire évoluer nos institutions, comme l'a souligné Mme Tasca. Nous ne cherchons pas la complexité : le monde lui-même est devenu plus complexe et il faut en tirer les conséquences dans notre organisation. Pouvons-nous admettre que notre institution soit la seule à ne pas identifier le développement durable ?

Le périmètre des compétences entre les deux commissions sera une affaire de dialogue et de concertation, comme c'est le cas aujourd'hui. Oui, il y aura des avis complémentaires mais c'est plutôt source de richesse que d'appauvrissement !

Quant au coût de la création d'une nouvelle commission, il pourrait être de l'ordre de 300 000 euros. L'objectif de réduction de 3 % des dépenses du Sénat sera tenu, grâce à la rationalisation de nos moyens, sans porter atteinte à la qualité de nos travaux qui reste naturellement notre préoccupation majeure.

La commission adopte la proposition de résolution sans modification.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Présidents de commission

- **Mme Annie David**, présidente de la commission des affaires sociales
- **Mme Marie-Christine Blandin**, présidente de la culture, de l'éducation et de la communication
- **M. Daniel Raoul**, président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
- **M. Philippe Marini**, président de la commission des finances
- **M. Simon Sutour**, président de la commission des affaires européennes

Présidents ou représentants des groupes politiques

- **Mme Nicole Borvo Cohen-Seat**, présidente du groupe Communiste républicain et citoyen
- **M. Jacques Mézard**, président du groupe du Rassemblement démocratique et social européen
- **M. Jean-Pierre Caffet**, vice-président du groupe Socialiste, apparentés, et groupe Europe écologie les verts rattaché
- **M. François Zocchetto**, président du groupe de l'Union centriste et républicaine
- **M. Jean-Jacques Hyst**, sénateur du groupe Union pour un mouvement populaire
- **M. Philippe Adnot**, délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe

- **M. Jean-Vincent Placé**, sénateur du groupe Socialiste, apparentés, et groupe Europe écologie les verts rattaché

ANNEXE 2 LES DROITS DES GROUPES ET DE LEUR PRÉSIDENT

1/ Les droits des groupes politiques

		Droits des groupes	Règlement	
Organes du Sénat	Bureau	Répartition à la représentation proportionnelle des groupes des fonctions de vice-président, questeur et secrétaire	3, al. 7	
	Conférence des présidents	Chaque président de groupe a un nombre de voix égal à celui des membres de son groupe déduction faite de ceux membres de la Conférence des présidents	29, al.7	
		Droit de demander la réunion de la Conférence des présidents par 2 groupes au moins sur un ODJ déterminé	29, al.2	
	Commissions	Représentation des groupes selon la règle de proportionnalité : au sein des bureaux des commissions au sein des commissions permanentes au sein des commissions spéciales au sein des commissions d'enquête au sein de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne au sein des commissions chargées d'examiner les demandes de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un sénateur	13	
			8, al. 2 à 6 et 9	
			10, al. 1 et 2	
			11, al. 2	
			103 bis, al. 2	
			105, al. 1	
			Concertation des bureaux des groupes pour établir la liste des candidats : aux commissions permanentes à la commission des affaires européennes à la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne	8, al.2
				73 bis, al 2
				103 bis, al.2
			Droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année	6 bis
Organismes extraparlimentaires		Prise en compte du poids numérique des groupes pour la désignation de candidats aux organismes extraparlimentaires	9, al.1A	

		Droits des groupes	Règlement	
Examen en commission		Présentation dans le rapport de la commission des opinions des groupes	28 <i>ter</i> , al. 2	
		Présence d'un représentant de chaque groupe en commission lors de la réunion d'élaboration du texte si un commissaire appartenant audit groupe est présent	art. IX bis de l'IGB	
Examen en séance publique	Ordre du jour	Un jour de séance par mois est réservé à l'ODJ déterminé par les groupes d'opposition et minoritaires	29 <i>bis</i> , al. 5 48 de la constitution	
		Droit de demander une modification de l'ODJ	29 <i>bis</i> , al.7	
		Droit de demander au gouvernement une déclaration sur un sujet déterminé	art. 50-1 Constitution	
		Droit de demander l'inscription à l'ODJ d'un débat d'initiative sénatoriale	73 <i>undecies</i> , al. 1	
	Discussion	Droit à la prise de parole :		
		Avant clôture de la discussion		38, al. 4 et 5
		Après déclaration du Gouvernement sur laquelle la Conférence des présidents décide de ne pas organiser de débat		39, al. 3
		Dans les débats organisés, attribution d'un temps minimal pour chaque groupe, et répartition du temps restant à la proportionnelle des groupes		29 <i>ter</i> et 39, al. 4
		Dans les débats sur des questions orales portant sur des sujets européens		73 <i>sexies</i> , al. 2
		Dans la discussion des questions orales avec débat		82, al. 1
		Lors des votes après débat restreint		47 <i>sexies</i> , al. 3
		Lors des votes sans débat		47 <i>quinquies</i> , al. 2
	Contrôle	Répartition du nombre des questions en tenant compte de l'importance numérique des groupes :	pour les questions d'actualité au Gouvernement	75 <i>bis</i>
			pour les questions cibles thématiques	75 <i>ter</i> , al. 2
		Droit d'être informé par la commission des affaires européennes des projets ou propositions d'actes soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution		73 <i>quater</i> , al. 1

2/ Les droits du président de groupe

		Droits du président de groupe	Règlement	
Organes du Sénat	Bureau	Participer à l'établissement de la liste des candidats aux fonctions de vice-président, questeur et secrétaire du Sénat	3, al. 7	
		S'opposer à la liste de candidats aux fonctions de vice-président, questeur et secrétaire	3, al. 8	
	Conférence des présidents	Participer à la Conférence des présidents	29, al. 1	
	Commissions	Demander la constitution d'une commission spéciale	16, al. 2 <i>bis</i>	
		Être informé des demandes de constitution de commissions spéciales	16, al. 2 <i>bis</i>	
		S'opposer à une demande de constitution d'une commission spéciale	16, al. 2 <i>bis</i>	
		Être consulté par la commission compétente pour l'établissement de la liste des candidats à une commission mixte paritaire	12, al. 3	
		Participer à l'établissement de la liste des candidats :	aux commissions spéciales	10, al. 1
			aux commissions d'enquête	11, al. 2
			à une commission chargée d'examiner les demandes de suspension de la détention, des mesures privatives ou restrictives de liberté ou de la poursuite d'un sénateur	105, al. 1
		S'opposer à la liste des candidats :	aux commissions permanentes	8, al. 5 et 7
			à la commission des affaires européennes	
			à une commission spéciale	10, al. 2
	à une commission d'enquête		11, al. 2	
	à une commission mixte paritaire		12, al. 4 et 5	
à une commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne	103 <i>bis</i> , al. 2			

		Droits du président de groupe	Règlement
Organismes		Communiquer au président du Sénat le nom du ou des candidats à un organisme désigné à la représentation proportionnelle des groupes	110
		S'opposer :	9, al. 6
		aux candidatures présentées par une commission pour un organisme extraparlamentaire	
		à la liste des candidats à un organisme désignés à la représentation proportionnelle des groupes	110, al. 2
Examen en séance	Ordre du jour	Être informé de la tenue de jours supplémentaires de séance	32 bis, al. 4 à 6
		Demander un scrutin public sur la tenue de jours supplémentaires de séance	32 bis, al. 6
		Demander l'examen par le Sénat d'une résolution d'une commission sur un texte de l'Union européenne ou d'une résolution fondée sur l'article 88-6 de la Constitution	73 quinquies, al. 5 73 octies, al. 5
	Discussion	Participer à la détermination par tirage au sort de l'ordre de classement des orateurs des groupes au sein de chaque série	29 ter, al. 7
		Procéder aux inscriptions de parole des membres de son groupe dans les débats organisés	29 ter, al. 4
		Intervenir après le gouvernement lors d'une déclaration de celui-ci sur un sujet déterminé, demandée par son groupe en application de l'article 50-1 de la Constitution	39, al.3 bis
		Demander la clôture de la discussion	38, al. 1
	Vote	Demander un scrutin public ordinaire	60
	Procédure spécifique	Demander l'application de la procédure d'examen simplifié de textes relatifs à des conventions internationales ou fiscales	47 decies, al. 1
		S'opposer à la procédure d'examen simplifié de textes relatifs à des conventions internationales ou fiscales	47 decies, al. 1
		Demander un vote sans débat ou après débat restreint d'un projet ou d'une proposition de loi	47 ter, al. 1
		Refuser le vote sans débat ou après débat restreint d'un projet ou d'une proposition de loi	47 ter, al. 2
	Contrôle	Déposer au nom de son groupe une proposition de résolution relevant de l'article 34-1 de la Constitution	50 bis, al. 2
		Intervenir en séance pour la fixation d'une date d'une question orale avec débat	80, al. 4

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p align="center">Règlement du Sénat</p>	<p align="center">Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme et l'action du Sénat en matière de développement durable</p>	<p align="center">Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme et l'action du Sénat en matière de développement durable</p>
<p><i>Art. 5.</i> —</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>	<p align="center">Article 1^{er}</p>
<p>4. — Chaque groupe compte au moins quinze 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.</p>	<p>À la première phrase du 4 de l'article 5 et au 1 de l'article 6 du Règlement du Sénat, le mot : « quinze » est remplacé par le mot : « dix ».</p>	<p><i>(Sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 6.</i> — 1. — Les formations dont l'effectif est inférieur à quinze membres peuvent soit s'apparenter, soit se rattacher administrativement à un groupe de leur choix, avec l'agrément du bureau de ce groupe.</p>	<p align="center">Article 2</p>	<p align="center">Article 2</p>
<p><i>Art. 7.</i> — 1. — Après chaque renouvellement partiel, le Sénat nomme, en séance publique, les six commissions permanentes suivantes :</p>	<p>L'article 7 du Règlement du Sénat est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Sans modification).</i></p>
<p>1° La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui comprend 57 membres ;</p>	<p>1° Le 1 est ainsi modifié :</p>	
<p>2° La commission des affaires sociales, qui comprend 57 membres ;</p>	<p>a) Au premier alinéa, le mot : « six » est remplacé par le mot : « sept » ;</p>	
	<p>b) Les six derniers alinéas sont remplacés par sept alinéas ainsi rédigés :</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</p>	

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
3° La commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui comprend 57 membres ;	armées, qui comprend 57 membres ; « 3° La commission des affaires sociales, qui comprend 57 membres ;	
4° La commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, qui comprend 78 membres ;	« 4° La commission de la culture, de l'éducation et de la communication, qui comprend 57 membres ;	
5° La commission des finances, qui comprend 49 membres ;	« 5° La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, qui comprend 39 membres ;	
6° La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, qui comprend 49 membres.	« 6° La commission des finances, qui comprend 49 membres ;	
	« 7° La commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, qui comprend 49 membres. » ;	
2. — À titre transitoire, jusqu'au 30 septembre 2011, les commissions mentionnées aux 1°, 2° et 3° comprennent 56 membres et les commissions mentionnées aux 5° et 6° comprennent 48 membres.	2° Le 2 est abrogé.	