

**RELEVÉ DE CONCLUSIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION  
SUR LES MÉTHODES DE TRAVAIL DU SÉNAT**

*Pour un Sénat plus efficace, plus présent, plus moderne,  
plus garant de l'équilibre des pouvoirs et de la représentation des territoires*

**Rapporteurs : MM. Roger KAROUTCHI et Alain RICHARD**

Le groupe de réflexion est composé de M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, M. Bruno RETAILLEAU, Président du groupe Union pour un Mouvement Populaire, M. Didier GUILLAUME, Président du groupe socialiste et apparentés, M. François ZOCCHETTO, Président du groupe Union des Démocrates et Indépendants – UC, Mme Éliane ASSASSI, Présidente du groupe communiste républicain et citoyen, M. Jacques MÉZARD, Président du groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen, M. Jean-Vincent PLACÉ, Président du groupe écologiste, M. Philippe ADNOT, Délégué de la réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, M. Bernard SAUGEY, Questeur, MM. Jean-Jacques HYEST, Roger KAROUTCHI, Hugues PORTELLI et Henri de RAINCOURT, Mme Catherine TROENDLÉ, représentants du groupe Union pour un Mouvement Populaire, MM. Philippe KALTENBACH, Alain RICHARD et Jean-Pierre SUEUR, Mme Catherine TASCA, représentants du groupe socialiste et apparentés, Mme Nathalie GOULET et M. Michel MERCIER, représentants du groupe Union des Démocrates et Indépendants – UC, M. Thierry FOUCAUD, représentant du groupe du groupe communiste républicain et citoyen, M. Jean-Claude LENOIR, Président de la commission des affaires économiques, M. Jean-Pierre RAFFARIN, Président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, M. Alain MILON, Président de la commission des affaires sociales, Mme Catherine MORIN-DESAILLY, Présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, M. Hervé MAUREY, Président de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, Mme Michèle ANDRÉ, Présidente de la commission des finances, M. Philippe BAS, Président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale et M. Jean BIZET, Président de la commission des affaires européennes.

Le groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat présidé par M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, propose, sur le rapport de MM. Roger KAROUTCHI (UMP) et Alain RICHARD (SOC), une profonde rénovation de son mode de fonctionnement, dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité du travail sénatorial.

Le groupe de réflexion s'est fixé comme premier objectif de faciliter par tous les moyens la participation effective des sénateurs à l'ensemble des travaux du Sénat, étant rappelé que le sénateur peut exercer son mandat « dans les murs » et « hors les murs ».

Pour cela le groupe de réflexion préconise :

- Une meilleure organisation de l'agenda sénatorial et de l'emploi du temps des sénateurs ;
- Une plus grande attractivité du travail parlementaire avec une meilleure articulation du temps de séance avec le temps des commissions ;
- Une dynamisation des procédures de contrôle et de questionnement.

## **I. UNE MEILLEURE ORGANISATION DE L'AGENDA SÉNATORIAL ET DE L'EMPLOI DU TEMPS DES SÉNATEURS**

1. Éviter le chevauchement des réunions par une semaine mieux rythmée (*cf annexes 1 et 3*) :
  - mardi matin : réunions des groupes politiques ;
  - mardi après-midi et, le cas échéant, soir : séance plénière ;
  - mercredi matin : réunions législatives des commissions permanentes ou spéciales ;
  - mercredi après-midi et, le cas échéant, soir : séance plénière ;
  - jeudi matin, de 8 heures 30 à 10 heures 30 et toute la matinée pendant les semaines sénatoriales de contrôle : réunions de la commission des affaires européennes et des délégations ;
  - jeudi matin, à partir de 10 heures 30, sauf pendant les semaines sénatoriales de contrôle : séance plénière ;
  - jeudi après-midi, de 13 heures 30 à 15 heures : réunions de la commission des affaires européennes et des délégations ;
  - jeudi après-midi et, le cas échéant, soir : séance plénière (questions d'actualité au Gouvernement) ;
  - en dehors des heures auxquelles le Sénat tient séance : réunions des commissions, des délégations et des instances temporaires, notamment de la commission des affaires européennes le mercredi en fin d'après-midi.
2. Dans le souci d'éviter le chevauchement des réunions, instaurer un tableau de bord prévisionnel permettant aux différentes instances de réserver des créneaux pour leurs réunions, en connaissance du programme des autres instances et en dehors des espaces « préservés » par la Conférence des Présidents (séances de questions d'actualité au Gouvernement, réunions des groupes, réunions des commissions du mercredi matin et certains débats d'importance en séance plénière identifiés par la Conférence des Présidents).
3. Publier sur le site Internet les programmes prévisionnels des commissions et des délégations au moins trente jours à l'avance et les communiquer à l'ensemble des groupes.
4. Éviter la dispersion des sénateurs et donc la multiplication, la polysynodie des structures (délégations, structures temporaires, groupes d'études, groupes de travail, organismes extérieurs, organismes extraparlimentaires...) :
  - Limiter les appartenances multiples des sénateurs aux délégations, groupes d'études et structures temporaires ;

- S'orienter vers la réduction des groupes d'études au bénéfice de groupes de réflexion ponctuels et diminuer le nombre des groupes d'amitié ;
  - Engager, en concertation avec le Gouvernement, une réflexion à trois ans pour supprimer la participation des sénateurs à certains organismes extraparlimentaires, rappeler les termes de l'article 109 du Règlement du Sénat prévoyant la présentation par les sénateurs, devant la commission qui a été chargée de les désigner ou de proposer les candidatures, d'un rapport annuel sur leur activité au sein de ces organismes, et inviter les organismes extraparlimentaires au sein desquels siègent des sénateurs à se réunir le lundi ou le vendredi.
5. Limiter les auditions plénières des commissions. Prévoir la transmission à la Conférence des Présidents, une fois par mois, de la liste de leurs auditions extra-législatives et privilégier les auditions du rapporteur ouvertes à l'ensemble des membres de la commission.
  6. Prévoir l'information préalable de la Conférence des Présidents avant toute décision d'ouverture d'une réunion de commission à l'ensemble des sénateurs.
  7. Publier, pour témoigner de la diversité des activités des sénateurs, un tableau des activités des sénateurs les mardi, mercredi et jeudi des semaines de séance (séance plénière, réunions des commissions, des délégations, des structures temporaires et réunions des instances parlementaires internationales - *cf. annexe 2*).
  8. Prévoir une retenue de la moitié du montant de l'indemnité de fonction en cas d'absence d'un sénateur, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire (*cf annexe 3*) :
    - soit à plus de la moitié des votes solennels (y compris les explications de vote) sur les projets et propositions de loi ;
    - soit à plus de la moitié des réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin et consacrées à l'examen de projets ou de propositions de loi ;
    - soit à plus de la moitié des séances de questions d'actualité au Gouvernement.

Porter cette retenue à la totalité du montant de l'indemnité de fonction et à la moitié du montant de l'indemnité représentative de frais de mandat en cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire, à plus de la moitié de l'ensemble de ces explications de vote et votes lors des scrutins solennels, réunions et séances.

Examiner avec l'Assemblée nationale la possibilité d'une révision de l'ordonnance du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, permettant de substituer une retenue sur l'indemnité parlementaire à la retenue sur le montant de l'indemnité représentative de frais de mandat.

Exiger une durée de présence minimale aux séances de questions d'actualité au Gouvernement et aux réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin et consacrées à l'examen de projets ou de propositions de loi.

Préciser que la participation d'un sénateur à une réunion d'une instance parlementaire internationale est comptabilisée comme une présence en séance ou en commission.

9. Prévoir, pour les votes sur l'ensemble des textes législatifs, le principe d'une procédure de **vote solennel** dans la salle des Conférences, le mardi ou le mercredi, avec la possibilité d'une seule délégation par sénateur et, pour certains textes identifiés par la Conférence des Présidents, des explications de vote en séance le même jour.
10. Définir par un arrêté du Bureau les cas de force majeure dans lesquels les sénateurs sont autorisés à déléguer leur droit de vote.

## **II. UNE PLUS GRANDE ATTRACTIVITÉ DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE AVEC UNE MEILLEURE ARTICULATION DU TEMPS DE SÉANCE AVEC LE TEMPS DES COMMISSIONS**

### **A. Siéger moins et mieux en séance plénière pour mieux débattre**

11. Accepter, pour certains sujets (ratification de convention, conclusions de commission mixte paritaire, deuxième ou nouvelle lecture de textes déterminés par la Conférence des Présidents, fins de textes commencés en semaine gouvernementale), la possibilité d'un transfert des semaines gouvernementales vers les semaines sénatoriales, tout en respectant les priorités assignées à ces deux semaines (contrôle et initiative).
12. Mieux gérer l'ordre du jour des semaines sénatoriales en attribuant les espaces réservés de l'article 48 de la Constitution aux seuls groupes minoritaires et d'opposition, le reste du temps de la semaine relevant de la Conférence des Présidents.

13. Limiter à deux le nombre de sujets susceptibles d'être inscrits à l'ordre du jour d'un espace réservé.
14. Réduire la durée des suspensions prandiales à 1 heure 30.
15. Retenir le principe de séances prolongées jusqu'à 21 heures 30 pour limiter les séances du soir et de nuit.
16. Favoriser la concision des interventions en séance en limitant le temps de toutes les prises de parole dans l'hémicycle dans le respect de l'expression des groupes minoritaires, par exemple :

	Droit actuel	Proposition
Intervention des rapporteurs dans la discussion générale	20'	10'
Présentation d'une proposition de loi par son auteur	20'	10'
Durée de droit commun des débats de contrôle	1 heure 30	1 heure
Durée de droit commun des discussions générales	2 heures	1 heure
Parole sur article (y compris les rapporteurs)	5'	2'30
Présentation d'un amendement (y compris les rapporteurs)	3'	2'30
Présentation par le rapporteur de l'avis de la commission sur un amendement	Pas de limitation	2'30
Explication de vote sur amendements, articles et motions (y compris les rapporteurs)	5'	2'30
Rappel au Règlement	5'	2'30
Présentation des motions	15'	10'

17. Éviter la répétition des interventions en séance :
  - Permettre à la Conférence des Présidents de prévoir, à titre exceptionnel, un orateur par groupe et pour les non-inscrits ;
  - Rendre la procédure de clôture plus opérationnelle.
18. En cas d'amendements mis en discussion commune, examiner et mettre aux voix en priorité les amendements qui, soit suppriment l'article, soit le réécrivent entièrement.
19. Utiliser davantage les possibilités de réserve et de priorité offertes par le Règlement du Sénat.
20. Inciter les sénateurs à retirer avant séance, la veille du débat, les amendements qu'ils ne pourront pas soutenir en séance, afin de leur éviter d'être présentés comme absents.
21. Examiner les motions de procédure après le Gouvernement et les rapporteurs.

22. Publier la liasse des amendements avec l'exposé des motifs en annexe à la version électronique du *Journal Officiel des débats*.
23. Publier sur AMELI, avant la séance, les avis de la commission saisie au fond et, si possible, du Gouvernement sur les amendements.
24. Prévoir, à titre exceptionnel, la possibilité de publier, en annexe à la version électronique du *Journal Officiel des débats*, les contributions des groupes, dans la limite de dix mille signes (espaces compris) et sous réserve de les déposer dans la demi-heure (ou l'heure) qui suit la fin de la discussion générale.
25. Prévoir la possibilité de siéger, pour les débats législatifs comme pour les débats de contrôle, dans une salle adaptée.
26. Améliorer la prévisibilité du travail en séance plénière par la recherche d'un **temps législatif concerté**, avec la possibilité pour la Conférence des Présidents, dans le cadre d'un « gentlemen's agreement », d'une « convention » entre les présidents de groupe :
  - de fixer la date de fin d'un débat, après concertation avec le Gouvernement, la commission compétente et les groupes, et sans porter atteinte aux droits spécifiques des groupes d'opposition et minoritaires, dans l'attente d'une révision du Règlement mettant en place cette procédure de temps législatif concerté ;
  - de partager le temps global entre les différentes divisions d'un texte, en fonction des points saillants du texte et du nombre des amendements déposés, ce temps étant réparti à la proportionnelle des groupes avec un temps forfaitaire minimal pour assurer le respect du pluralisme.
27. Dématérialiser les supports des discussions en séance (liasse des amendements, dérouleur...).

## **B. Parvenir à un meilleur équilibre entre travail en commission et en séance publique**

28. Prévoir le rééquilibrage de la composition des commissions permanentes et l'augmentation du nombre des membres de la commission des affaires européennes, dans la perspective du renouvellement sénatorial de 2017.

29. Privilégier l'exercice du droit d'amendement en commission par une plus grande publicité des travaux des commissions
- Équiper les salles de réunion des commissions de moyens de captation audiovisuelle ;
  - Prévoir un compte rendu écrit détaillé des réunions des commissions permanentes et spéciales convoquées le mercredi matin et consacrées à l'examen de projets ou de propositions de loi.
30. Créer dans les pages personnelles des sénateurs un lien vers les amendements déposés en commission.
31. Publier les amendements non adoptés en commission dans la version électronique du rapport de la commission.
32. Expérimenter jusqu'au 30 septembre 2017 la procédure d'examen en commission (PEC) prévue par l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009, en application de l'article 44 de la Constitution, le droit d'amendement s'exerçant en commission et la séance plénière étant centrée sur les explications de vote et le vote sur l'ensemble du texte adopté par la commission.
33. Pour faciliter le travail des groupes et des commissions et veiller à la qualité du travail législatif, développer la saisine préalable du Conseil d'État sur les propositions de loi.
34. Prévoir la désignation d'un rapporteur dès le dépôt au Sénat d'un projet de loi aux fins d'étudier la qualité de l'étude d'impact dans le délai de dix jours imparti par la loi organique du 15 avril 2009 pour constater, le cas échéant, que l'étude méconnaît les règles fixées par ladite loi organique.
35. Renforcer le contrôle des irrecevabilités de nature constitutionnelle, en vue d'un meilleur contrôle des « **cavaliers législatifs** » et d'un meilleur respect de la règle « **de l'entonnoir** ».
36. Charger la commission compétente au fond de présenter au Président du Sénat une liste des articles ou des amendements ne relevant manifestement pas du domaine de la loi.



### III. UNE DYNAMISATION DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE ET DE QUESTIONNEMENT

37. Réaffirmer le caractère primordial de la fonction de contrôle.
38. Développer les synergies entre la fonction de contrôle et l'élaboration de la loi.
39. Consacrer la place éminente des commissions et des délégations dans l'exercice de la fonction de contrôle.
40. Éviter de dupliquer les travaux de la Cour des comptes, du Conseil économique, social et environnemental ou des autorités administratives indépendantes.
41. Prévoir la communication à la Conférence des Présidents, deux fois par session, du programme prévisionnel des travaux de contrôle des commissions et délégations.
42. Prévoir l'expression en Conférence des Présidents du droit de tirage des groupes, avec l'exigence d'une concertation préalable et le plus en amont possible avec les commissions intéressées.
43. Programmer en fin de session le débat annuel sur l'application des lois.
44. Prévoir une alternance des débats de contrôle en commission et en séance plénière pendant la semaine de contrôle et organiser certains de ces débats sous la forme de « tables rondes » dans une salle adaptée.
45. Privilégier les thèmes de contrôle en lien avec l'actualité législative ou les travaux des instances du Sénat (commissions, délégations, missions communes d'information, commissions d'enquête).
46. Prévoir une séance hebdomadaire de questions d'actualité au Gouvernement avec, en alternance tous les quinze jours :
  - Une séance d'une durée d'une heure, le jeudi après-midi à 15 heures, avec une augmentation du nombre de questions pour tenir compte de la nouvelle répartition des effectifs des groupes et une diminution, sauf pour les groupes minoritaires (CRC, RDSE et écologiste), de deux minutes et demie à deux minutes des questions et des réponses, pour rendre les débats plus animés ;
  - Une séance d'une durée de quarante-cinq minutes, en recherchant un créneau audiovisuel plus tôt dans la semaine, par exemple le mardi en fin d'après-midi.

**Annexe 1**  
**PROJET DE SEMAINE SÉNATORIALE**

	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi
<b>Matin</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réunions des groupes et de la réunion administrative des non-inscrits</li> <li>- Questions orales une semaine sur deux</li> </ul>	Réunions législatives des commissions permanentes ou spéciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 8h30-10h30 et toute la matinée pendant les semaines sénatoriales de contrôle : réunions de la commission des affaires européennes et des délégations</li> <li>- à partir de 10h30, sauf pendant les semaines sénatoriales de contrôle : séance plénière <sup>(1)</sup></li> </ul>
<b>Après-midi</b>	Éventuellement, à partir de 16 h, séance plénière <sup>(1)</sup> si décision du Sénat (à la suite d'une demande de la Conférence des présidents ou à la suite d'une demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond après accord de la Conférence des présidents)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- séance plénière<sup>(1)</sup></li> </ul> (dont vote sur l'ensemble des textes précédemment examinés)	- séance plénière <sup>(1)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 13h30-15h : réunions de la commission des affaires européennes et des délégations</li> <li>- 15h : questions d'actualité au Gouvernement</li> <li>- séance plénière<sup>(1)</sup></li> </ul>
<b>Éventuellement le soir</b>				
<sup>(1)</sup> Les réunions des commissions, des délégations et des instances temporaires sont possibles en dehors des heures auxquelles le Sénat tient séance.				

**Annexe 2**

**TABLEAU HEBDOMADAIRE DES ACTIVITÉS**

Sénatrices Sénateurs	Séance plénière			Réunions de commissions permanentes ou spéciales			Réunions de la commission des affaires européennes et de délégations			Réunions de structures temporaires ( <i>Missions d'information, commissions d'enquête</i> )			Réunions des instances parlementaires internationales			Totaux
	Mar.	Merc.	Jeud.	Mar.	Merc.	Jeud.	Mar.	Merc.	Jeud.	Mar.	Merc.	Jeud.	Mar.	Merc.	Jeud.	
ABATE Patrick																
ADNOT Philippe																
AÏCHI Leila																
ALLIZARD Pascal																
AMIEL Michel																
ANDRÉ Michèle																
ANTISTE Maurice																
ANZIANI Alain																
<b>TOTAUX</b>																

### Annexe 3

#### Projet de rédaction d'un chapitre préliminaire du Règlement du Sénat relatif à la participation des sénateurs aux travaux du Sénat

« Chapitre préliminaire

« Participation des sénateurs aux travaux du Sénat

« Art. 1<sup>er</sup> A. – 1. – Les sénateurs s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat.

« 2. - Les groupes se réunissent, en principe, le mardi matin à partir de 10 heures 30.

« 3. - Le Sénat consacre, en principe, aux travaux législatifs des commissions permanentes ou spéciales le mercredi matin, éventuellement le mardi matin avant les réunions des groupes et, le cas échéant, une autre demi-journée fixée en fonction de l'ordre du jour des travaux en séance publique.

« 4. - La commission des affaires européennes et les délégations se réunissent en principe le jeudi, de 8 heures 30 à 10 heures 30 en dehors des semaines mentionnées au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution, toute la matinée durant lesdites semaines, et de 13 heures 30 à 15 heures.

« 5. - Les autres réunions des différentes instances du Sénat se tiennent, en principe, en dehors des heures où le Sénat tient séance et des horaires mentionnés aux 2., 3. et 4.

« 6. - La Conférence des Présidents est informée de la décision d'une instance d'inviter l'ensemble des sénateurs à l'une de ses réunions.

« 7. - Un tableau des activités des sénateurs en séance, dans les réunions des commissions, des délégations, des structures temporaires et dans les réunions des instances parlementaires internationales les mardi, mercredi et jeudi des semaines de séance est publié.

« 8. - Une retenue égale à la moitié du montant trimestriel de l'indemnité de fonction est effectuée en cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire :

« - soit à plus de la moitié des votes, y compris les explications de vote, sur les projets et propositions de loi déterminés par la Conférence des Présidents ;

« - soit à plus de la moitié de l'ensemble des réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin et consacrées à l'examen de projets ou de propositions de loi ;

« - soit à plus de la moitié des séances de questions d'actualité au Gouvernement.

« 9. - La retenue mentionnée au 8. est égale à la totalité du montant trimestriel de l'indemnité de fonction et à la moitié du montant trimestriel de l'indemnité représentative de frais de mandat en cas d'absence, au cours d'un même trimestre de la session ordinaires, à plus de la moitié de l'ensemble de ces votes, réunions et séances.

« 10. - Pour l'application des 8. et 9., la participation d'un sénateur à une réunion d'une instance parlementaire internationale est comptabilisée comme une présence en séance ou en commission.

« 11. - La retenue mentionnée au 8. et au 9. est pratiquée, sur décision des questeurs, sur les montants mensuels des indemnités versées au sénateur au cours du trimestre suivant celui au cours duquel les absences ont été constatées. »