

N° 355

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 mars 2011

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à renforcer les moyens de contrôle et d'information des groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat,*

PRÉSENTÉE

Par M. Yvon COLLIN et les membres du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (1),

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

---

(1) Ce groupe est composé de : MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Michel Baylet, Gilbert Barbier, Jean-Marie Bockel, Jean-Pierre Chevènement, Yvon Collin, Denis Detcheverry, Mme Anne-Marie Escoffier, M. François Fortassin, Mme Françoise Laborde, MM. Daniel Marsin, Jacques Mézard, Jean Milhau, Aymeri de Montesquiou, Jean-Pierre Placade, Robert Tropeano, Raymond Vall et François Vendasi.



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Même si la révision de la Constitution n'est pas encore parvenue au bout des intentions exprimées aussi bien par le *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions* (ou « comité Balladur ») que par une majorité des parlementaires réunis en Congrès à Versailles le 21 juillet 2008, les attributions du Parlement ont été élargies et, au sein du Parlement, le rôle des groupes politiques a été consacré en principe. En faisant ainsi leur entrée dans le texte même de la Constitution, les groupes politiques du Parlement ont été en quelque sorte institutionnalisés. Il est temps désormais de passer à l'étape suivante en donnant aux groupes politiques les moyens de leur mission constitutionnelle au service d'une démocratie parlementaire effective.

Tel est l'objet, modeste mais nécessaire, de la présente proposition de loi. Modeste en ce que les matières couvertes par des lois organiques ou par le Règlement de notre assemblée, ne peuvent être concernées à ce stade. Il faudra sans doute à l'avenir s'interroger sur les conditions du suivi parlementaire de nos finances publiques et aller dans le sens d'un plus grand pluralisme du fonctionnement de nos assemblées parlementaires, respectant, en tout cas, les principes d'un statut de l'opposition plus équitable.

Mais, à ce stade, les dispositions envisagées dans la présente proposition de loi et qui visent à asseoir juridiquement le pouvoir des groupes politiques de s'informer, découlent naturellement de l'ambition de donner plus de place aux groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Une précision s'impose d'emblée. Il ne s'agit pas de substituer les groupes aux instances parlementaires désignées pour exercer les différentes missions constitutionnelles confiées au Parlement. Il ne s'agit même pas, à ce stade, de placer les groupes politiques sur le même plan que ces instances. Ce dont il s'agit, c'est, afin qu'ils soient mieux en mesure de prendre toute leur place dans la vie de notre démocratie, de donner une substance à la reconnaissance explicite du rôle des groupes politiques telle qu'elle a été consacrée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Cette reconnaissance est attachée à deux dispositions nouvelles de notre Constitution à quoi il faut ajouter la mention des groupes politiques à l'article réglant l'ordre du jour du Parlement :

- l'article 4 de la Constitution qui dispose désormais que : « *La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.* » ;

- l'article 51-1 qui, quant à lui, décline cette volonté au niveau parlementaire en prévoyant que : « *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.* »

C'est sur la base de ce dernier article que le Règlement du Sénat a été modifié « *pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme et rénover les méthodes de travail du Sénat* ».

En ce sens, plusieurs dispositions ont été adoptées le 2 juin 2009 par le Sénat après l'examen d'une proposition de résolution modificative de son Règlement.

L'article 2 de la résolution modificative entendait préciser « *les droits des groupes d'opposition et des groupes minoritaires* ». Repris à l'article 6 *bis* du nouveau Règlement, il leur confère les droits suivants :

- le droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire ;

- le partage des fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information entre la majorité et l'opposition.

En outre :

- l'article 9 du Règlement du Sénat introduit un principe de proportionnalité entre les groupes pour la désignation de membres du Sénat dans les organismes extraparlimentaires ;

- à l'article 12 qui règle les nominations dans les commissions mixtes paritaires, la consultation des présidents des groupes politiques est prévue ;

- les bureaux des commissions permanentes doivent comprendre un poste de président ou de vice-président tenu par chaque groupe, selon l'article 13 du Règlement.

Enfin, certains droits ont été attribués aux groupes à l'occasion de l'exercice de missions législatives et de contrôle et d'évaluation des politiques publiques du Sénat.

Pour ce qui concerne le processus législatif, l'article 28 *ter* du Règlement du Sénat prévoit que le rapport de la commission saisie au fond d'un projet ou d'une proposition de loi réserve les opinions des groupes (excepté pour les projets de révision constitutionnelle, de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale<sup>1</sup>).

En outre, la place des groupes politiques au sein de la Conférence des présidents a été renforcée, puisque ceux-ci sont à même d'influer sur la préparation de l'ordre du jour au même titre que les commissions, leur poids dans les votes étant désormais proportionnel à leur importance.

Par ailleurs, le calendrier du Sénat a été réformé dans le sens d'une extension du rôle des groupes. Les groupes politiques qui sont les seuls maîtres du contenu de leurs séances réservées disposent désormais d'un « *droit de tirage* », selon le nouveau système de rotation mensuelle entre eux.

Ce nouveau dispositif résulte de la règle générale maintenant applicable à la fixation de l'ordre du jour de chaque assemblée. Désormais, selon l'article 48 de la Constitution, si deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité au Gouvernement, une semaine étant en outre consacrée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, un jour de séance par mois est réservée à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des *groupes d'opposition* ainsi qu'à celle des *groupes minoritaires*.

À noter que dans le cadre de la journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires, le Sénat délibère sur le texte d'origine à moins que le groupe n'accepte que la commission élabore son propre texte.

---

<sup>1</sup> Du moins c'est l'interprétation littérale du texte nouveau du Règlement adopté pour préserver le processus traditionnel d'examen du projet du gouvernement (et non de la commission) pour les textes en question, mais qui s'applique à l'ensemble des dispositions du chapitre.

Ce n'est pas ici le lieu de juger si la réforme du Règlement des assemblées parlementaires a satisfait les objectifs qu'elle pouvait avoir dans ce qui concerne l'affirmation du rôle des groupes politiques.

Mais, il est clair que, par définition, le Règlement des assemblées parlementaires ne pouvait, compte tenu de l'objet d'un tel texte, comporter l'ensemble des dispositions nécessaires pour que les groupes politiques soient mis en mesure d'accomplir leur mission institutionnelle telle qu'elle résulte de la révision constitutionnelle de 2008. En particulier, il n'est pas dans la nature des choses que le Règlement d'une assemblée parlementaire détaille les moyens pratiques de l'exercice d'une compétence, surtout quand les moyens nécessaires à son exercice impliquent des entités extérieures à l'assemblée considérée.

La présente proposition de loi a pour objet de remédier à cette lacune pour que les groupes politiques disposent des moyens indispensables à l'exercice de leurs fonctions, qui sont de participer à chacune des missions du Parlement : la législation, le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques.

Pour ces deux dernières missions une observation s'impose qu'on complètera par quelques considérations sur l'organisation des moyens administratifs de la Haute Assemblée.

En ce qui concerne le contrôle et l'évaluation des politiques publiques, après l'adoption de l'article 12 de la résolution modificative de notre Règlement sur *les fonctions de contrôle et d'évaluation des commissions permanentes*, son article 22 prévoit que les commissions permanentes assurent l'information du Sénat et mettent en œuvre, dans son domaine de compétences, le contrôle de l'action du gouvernement, l'évaluation des politiques publiques et le suivi de l'application des lois.

Selon nous, cet article du Règlement du Sénat, qui a pour objet de préciser le rôle des commissions permanentes, ne saurait être considéré comme conférant à celles-ci une exclusivité générale dans le vaste champ que recouvre la mission de contrôle et d'évaluation des politiques publiques confiée au Parlement par l'article 24 de la Constitution.

Une telle exclusivité générale serait contraire et à la pratique et au texte même de la Constitution.

En particulier, la reconnaissance d'une telle exclusivité viderait de son sens la volonté de développer la contribution des groupes politiques aux missions du Parlement. En bref, elle ne serait pas cohérente avec les textes, dont la Constitution et le Règlement de notre assemblée, qui traitent de la mission de contrôle et d'évaluation du Parlement.

En effet, d'un point de vue juridique, l'article 24 de la Constitution définit une compétence générale du Parlement dont l'exercice, à l'inverse de ce qui est prévu pour la compétence législative, n'est pas encadré par la Constitution.

Au demeurant, lorsque le texte constitutionnel mentionne ces missions dans son article 51-2, qui prévoit que des commissions d'enquête peuvent être créées pour l'exercice de la mission de contrôle et d'évaluation des politiques publiques confiée au Parlement, il ne mentionne pas les commissions permanentes.

Mais la compétence des commissions d'enquête n'a jamais été interprétée comme le support juridique d'une procédure exclusive de contrôle et d'évaluation. Si tel était le cas, tous les travaux de contrôle et d'évaluation conduits dans d'autres cadres que les commissions d'enquête seraient frappés d'inconstitutionnalité. Or, même si leur nombre et leur ampleur peuvent être jugés insuffisants, des travaux de cette sorte sont réalisés dans d'autres instances parlementaires, voire par des parlementaires isolés. En réalité, le recours à une commission d'enquête qui est seul à être mentionné comme visage de l'activité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques du Parlement par la Constitution n'est que la partie – dotée de moyens particuliers – d'un tout qui ne se résume pas à elle.

Sans doute, doit-on observer que des textes de valeur supérieure à la loi, des lois organiques, sont intervenues pour organiser les conditions de l'information, du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques dans des domaines particuliers. Ainsi en est-il allé dans les domaines concernés par les lois de finances avec la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, ou pour ceux couverts par la sécurité sociale avec la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. C'est sur ce fondement que le Sénat a modifié la proposition de loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement récemment adoptée, afin d'exclure le champ des

lois de finances et de financement de la sécurité sociale<sup>2</sup> de ces dispositions.

En outre, un grand nombre de textes (ordonnances ou lois) ayant une valeur législative ont apporté des compléments aux moyens de contrôle parlementaire (et, parfois explicitement, à l'évaluation des politiques publiques par le Parlement).

On relève que ces textes désignent souvent les titulaires des droits d'information et de contrôle, titulaires qui apparaissent diversifiés. Il s'agit parfois du « Parlement », parfois d'une autorité responsable, d'une commission (permanente ou d'enquête). Parfois le Président d'une assemblée est désigné comme le titulaire d'un droit.

Une caractéristique formelle commune à ces dernières normes est qu'elles ont une valeur infra-constitutionnelle. Il est donc possible de les réformer sans modification de la Constitution, sous réserve bien sûr de respecter les dispositions de la Constitution. À vrai dire, il ne s'agit pas seulement d'une possibilité. Bien plus, c'est, depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle de 2008, une impérative nécessité.

En effet, alors que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a explicitement consacré et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation – dont le Parlement est une enceinte privilégiée – et la légitimité de principe de l'existence de droits des groupes parlementaires et de droits spécifiques aux groupes d'opposition ou minoritaires aucun des textes organisant spécifiquement la mission de contrôle et d'évaluation des politiques publiques ne mentionne les groupes politiques parlementaires. *A fortiori*, ceux-ci ne disposent d'aucune prérogative particulière pour exercer une mission pourtant intrinsèque à la vie démocratique.

---

<sup>2</sup> *La position de la commission des lois de notre assemblée doit être saluée à deux titres. Elle fut juridiquement impeccable. Il appartenait aux auteurs de la proposition de loi de recourir à une proposition de loi organique pour modifier formellement l'équilibre des prérogatives instaurées dans le champ financier mais également dénué d'un intempestif juridisme qui, dans ses excès, aurait pu conduire à refuser à toute autre instance que les commissions permanentes, considérées (la commission des finances et celle des affaires sociales) un droit de contrôle du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Nul doute qu'en pareil cas le Conseil constitutionnel, conduit à trancher, n'aurait pas dit moins, ni mieux, que notre commission des lois.*



À ce propos, il faut ici mentionner l'article XIV de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 selon lequel :

*« Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »*

Dans le même sens, l'article XV de la même Déclaration dispose :

*« La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. »*

Dans ces conditions, et parce que le contrôle du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques sont non seulement des activités utiles en soi mais aussi des préalables nécessaires à une bonne législation, il est indispensable, en en posant les bases juridiques, de renforcer les moyens pratiques dont disposent les groupes politiques pour exercer la fonction que la Constitution lui reconnaît désormais.

Ceci est d'autant plus nécessaire que les moyens administratifs du Sénat prévus pour favoriser le travail de toute autre instance que les commissions permanentes ont été réduits avec la suppression de plusieurs services d'études du Sénat. À cet égard, la création d'une direction de l'initiative parlementaire et des délégations ne saurait compenser entièrement ces suppressions puisque l'apparition de cette nouvelle direction s'est traduite par une réduction des effectifs globaux consacrés aux études. Ainsi, peut-on craindre que certains champs particulièrement essentiels à l'exercice de la mission du Sénat ne soient délaissés, qu'il s'agisse des études portant sur les problèmes des collectivités territoriales ou encore celles sur les questions économiques. Si l'on ajoute que le service des affaires européennes a lui aussi été supprimé, on mesure alors la réduction des moyens disponibles pour toute expression sénatoriale qui souhaiterait se développer indépendamment du cadre des commissions permanentes.

En bref, à l'issue de la réforme de l'administration du Sénat, on peut déplorer que l'autonomie des sénateurs soit désormais réduite en pratique et que les fonctions nouvelles reconnues aux groupes par la Constitution se voient bridées par l'amputation des moyens mis à leur disposition.

Dans ces conditions, une fois posé le principe de la participation des groupes politiques parlementaires aux missions confiées au Parlement (**article 1<sup>er</sup>** de la proposition de loi), il est justifié de doter ces groupes des droits et des moyens tendant à garantir une contribution pleinement informée à ces missions. C'est ce que font les articles 2 et 3 de la présente proposition de loi en prévoyant d'une part les conditions dans lesquelles s'exercent ces nouvelles prérogatives (**article 2**) et d'autre part en listant un certain nombre d'autorités et d'organismes qui peuvent être consultées et/ou saisies par les présidents des groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat (**article 3**). Il s'agit des organismes suivants :

- l'Autorité de la concurrence,
- l'Autorité de la statistique publique,
- le Centre d'analyse stratégique,
- le Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié,
- le Conseil des prélèvements obligatoires,
- le Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires,
- l'Autorité de sûreté nucléaire,
- le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire,
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel,
- le Haut conseil de la santé publique,
- l'Agence de la biomédecine,
- le Conseil national du syndrome immunodéficient acquis,
- le Comité consultatif national d'éthique,
- l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,
- la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques,
- la Commission de régulation de l'énergie,

- la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet,
- le Contrôleur général des lieux de privation de liberté<sup>3</sup>,
- et le Haut conseil des biotechnologies.

---

<sup>3</sup> *La législation en vigueur prévoit que tout membre du Parlement peut saisir le Contrôleur général des lieux de privation de liberté mais elle ne mentionne pas les groupes politiques du Parlement en tant que tels. La présente proposition de loi vise cette autorité par souci de réserver ce droit également aux groupes politiques entendus comme la réunion de plusieurs Sénateurs, mais aussi de montrer qu'il ne s'agit pas seulement de concurrencer les « hautes instances » actuellement titulaires des droits de saisine ou de consultation déjà prévus par la législation.*



## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

Les groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat participent à la vie démocratique de la nation en contribuant à l'exercice des différents pouvoirs attribués au Parlement sans préjudice des compétences attribuées au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat et aux différentes commissions parlementaires.

### Article 2

- ① Les groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat, sous l'autorité de leurs présidents, ont un droit d'accès à toutes les informations nécessaires, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, du respect du secret de l'instruction et du secret médical.
- ② Dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article :
- ③ – ils peuvent, dans le respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire, demander l'assistance de tout organisme afin d'être en mesure de contribuer utilement à la mission législative de contrôle du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques du Parlement ;
- ④ – ils reçoivent communication dans les meilleurs délais de tous les documents dont la transmission est prévue par les dispositions en vigueur relatives à l'information du Parlement ;
- ⑤ – les personnes dont l'audition est jugée, par eux, nécessaire ont l'obligation de s'y soumettre et sont déliés du secret professionnel sous les réserves prévues au premier alinéa du présent article.

### Article 3

- ① Les groupes politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat sous l'autorité de leur président peuvent mettre en œuvre les dispositions prévues par :
- ② – l'article L. 461-5, le premier alinéa de l'article L. 462-1 et le second alinéa de l'article R. 462-1 du code de commerce concernant la consultation de l'Autorité de la concurrence ;
- ③ – le premier alinéa de l'article 3 du décret n° 2009-250 du 3 mars 2009 relatif à l'Autorité de la statistique publique et concernant la saisine de celle-ci ;
- ④ – le second alinéa de l'article 3 du décret n° 2006-260 du 6 mars 2006 portant création du Centre d'analyse stratégique et concernant la saisine de celui-ci ;

- ⑤ – l'article L. 3346-1 du code du travail concernant la saisine du Conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié ;
- ⑥ – l'article L. 351-3 du code des juridictions financières concernant la consultation du Conseil des prélèvements obligatoires ;
- ⑦ – l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 73-278 du 13 mars 1973 portant création d'un Conseil supérieur de la sûreté nucléaire et d'une direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, concernant la création du Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires ;
- ⑧ – la première phrase de l'article 8 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, et concernant la consultation de l'Autorité de sûreté nucléaire ;
- ⑨ – le second alinéa de l'article 24 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, et concernant la consultation du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire ;
- ⑩ – les deux derniers alinéas de l'article 18 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et concernant la consultation du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- ⑪ – les derniers alinéas des articles L. 1411-4 et L. 1418-1, et les articles D. 3121-2 et R. 1412-4 du code de la santé publique concernant respectivement la consultation du Haut conseil de la santé publique, la consultation de l'Agence de la biomédecine, la consultation du Conseil national du syndrome immunodéficient acquis et la consultation du Comité consultatif national d'éthique ;
- ⑫ – le deuxième alinéa de l'article L. 135 et l'article D. 582 du code des postes et communications électroniques concernant la consultation de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes et de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques ;
- ⑬ – le premier alinéa de l'article 32 et le dernier alinéa de l'article 35 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et concernant la consultation de la Commission de régulation de l'énergie ;
- ⑭ – le dernier alinéa de l'article L. 331-13 du code de la propriété intellectuelle concernant la consultation de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet ;

- ⑮ – le deuxième aliéna de l'article 6 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, et concernant la consultation de celui-ci ;
- ⑯ – le 1° de l'article L. 531-3 du code de l'environnement concernant la consultation du Haut conseil des biotechnologies.