

N° 44

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 2008

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 tendant à **modifier l'article 3 du Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme dans l'organe dirigeant du Sénat,***

Par M. Patrice GÉLARD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 3 (2008-2009)

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UN RÔLE ÉMINENT AU SEIN DU SÉNAT	7
A. LES FONCTIONS COLLÉGIALES	7
B. LES ATTRIBUTIONS SPÉCIFIQUES.....	8
II. CONFORTER LE PLURALISME AU SEIN DU BUREAU	8
A. LES PRINCIPES ACTUELS	8
B. RENFORCER LA REPRÉSENTATIVITÉ DU BUREAU	10
TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION	13
TABLEAU COMPARATIF	15

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 22 octobre 2008, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport de **M. Patrice Gélard**, la **proposition de résolution n° 3** (2008-2009), tendant à **modifier l'article 3 du Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme dans l'organe dirigeant du Sénat.**

La commission a estimé que l'élargissement de la composition du Bureau répondait à deux des modifications introduites dans la Constitution par la révision du 23 juillet 2008 : la reconnaissance du principe du pluralisme à l'article 4 et l'affirmation de droits pour les groupes parlementaires à l'article 51-1.

Elle a rappelé que cette proposition de résolution à l'initiative du Président du Sénat avait fait l'objet d'une large concertation avec les groupes politiques.

Elle a relevé enfin que la création de deux postes de vice-présidents et de deux postes de secrétaires serait financée par un redéploiement des moyens sans augmentation des dépenses.

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

Mesdames, Messieurs,

A l'initiative de M. Gérard Larcher, Président du Sénat, notre assemblée est saisie d'une proposition de résolution tendant à modifier l'article 3 de son Règlement afin de renforcer le pluralisme dans l'organe dirigeant du Sénat.

Ce texte vise à porter de six à huit le nombre de vice-présidents et de douze à quatorze celui des secrétaires.

Avec le Président du Sénat et les trois questeurs, vice-présidents et secrétaires forment le Bureau du Sénat, organe directeur du Sénat.

Votre rapporteur rappellera les attributions collégiales imparties aux vice-présidents et aux secrétaires ainsi que leurs fonctions propres avant d'indiquer les raisons justifiant une augmentation de leur nombre.

I. UN RÔLE ÉMINENT AU SEIN DU SÉNAT

A. LES FONCTIONS COLLÉGIALES

Vice-présidents et secrétaires participent aux attributions collégiales du Bureau du Sénat.

Aux termes de l'article 2 du Règlement du Sénat, le Bureau « *a tous pouvoirs pour procéder aux délibérations du Sénat et pour organiser et diriger tous les services dans les conditions déterminées par le présent Règlement* ».

Ces responsabilités s'exercent dans quatre domaines principaux :

- tout d'abord, il peut déterminer les modalités d'application du Règlement sous la forme d'une instruction générale du Bureau (IGB) ;

- ensuite, il est chargé de décider de différents points de procédure ou de discipline : il est juge de la recevabilité des propositions de loi ou des propositions de résolution lors de leur dépôt (art. 24 du Règlement) ; il tranche les contestations relatives au procès-verbal de la séance publique (art. 33 du Règlement) ; il constate si le quorum est atteint dans le cas où trente sénateurs demandent qu'il soit vérifié avant l'ouverture d'un vote (art. 51 du Règlement) ; il peut être appelé à examiner en dernier ressort les motifs des délégations de vote que les sénateurs sont autorisés à effectuer (art. 64 du Règlement) ;

- par ailleurs, il est compétent pour apprécier les incompatibilités (art. L.O. 151 du code électoral) et immunités parlementaires (art. 26, 2^{ème} alinéa de la Constitution) ;

- enfin, selon l'article 101 du Règlement « *au point de vue administratif, l'autorité sur les services appartient au Bureau* », les questeurs en assurant la direction sous son contrôle ; il arrête ainsi le règlement intérieur qui fixe l'organisation, les attributions et le fonctionnement des services ainsi que le statut du personnel ; il procède également aux nominations aux grades les plus élevés de la fonction publique sénatoriale.

B. LES ATTRIBUTIONS SPÉCIFIQUES

Les vice-présidents suppléent le Président dans l'organisation et dans la direction des débats et le représentent en cas d'absence. Lorsque le Président du Sénat est appelé à exercer les fonctions de Président de la République par application de l'article 7 de la Constitution, le Bureau désigne un des vice-présidents pour le remplacer provisoirement (art. 3.2 et 3.3 du Règlement).

Les secrétaires surveillent la rédaction du procès-verbal, contrôlent les appels nominaux, constatent les votes à main levée ou par assis et levé et dépouillent les scrutins (art. 33 du Règlement). Lors des scrutins publics ordinaires (art. 56 du Règlement) ou des scrutins publics à la tribune (art. 56 *bis* du Règlement), ils recueillent les bulletins de vote et les déposent dans l'urne. Ils contrôlent également les délégations de vote (art. 57 du Règlement).

II. CONFORTER LE PLURALISME AU SEIN DU BUREAU

A. LES PRINCIPES ACTUELS

Le Bureau est renouvelé à l'issue de chaque renouvellement partiel du Sénat, soit en principe tous les trois ans. Les dispositions du Règlement relatives à l'élection des membres du Bureau prennent en compte les principes d'une représentation des groupes politiques selon leur importance numérique : en effet si les vice-présidents sont élus au scrutin majoritaire, la proportionnelle prévaut pour les postes de secrétaires.

Comme le Président et les questeurs, les vice-présidents sont élus au scrutin secret à la tribune. Chaque sénateur vote avec un bulletin portant les noms des six candidats aux postes de vice-présidents. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise au premier ou au second tour par l'un ou plusieurs des candidats, la majorité relative suffit au troisième tour. En cas d'égalité des suffrages, le Président proclame élu le ou les plus âgés (art. 3 du Règlement).

Le Règlement du Sénat prévoit que les présidents des groupes se réunissent après l'élection des vice-présidents et des questeurs, pour établir la liste des candidats aux fonctions de secrétaire « *selon la représentation proportionnelle des groupes et compte tenu de la représentation acquise aux groupes aux autres postes du Bureau* » (art. 3.9 du Règlement). Cette liste est ensuite remise au président qui la fait afficher et, s'il n'y a pas d'opposition, proclame la nomination des secrétaires.

En cas d'opposition prise en considération par le Sénat, la liste est annulée et il appartient aux présidents des groupes d'élaborer une nouvelle liste sur laquelle il est statué dans les mêmes conditions que pour la précédente (art. 3 du Règlement).

Si les dispositions du Règlement du Sénat garantissent une représentation proportionnelle pour les secrétaires, la reconnaissance de la diversité politique, inscrite dans la tradition sénatoriale, conduit aussi à rechercher, en pratique, une représentation pluraliste pour les vice-présidents.

A l'issue des élections du 7 octobre 2008, le Bureau du Sénat compte parmi les six vice-présidents, quatre membres de l'UMP et deux membres du groupe socialiste et parmi les douze secrétaires quatre membres du groupe socialiste, trois membres du groupe UMP, deux membres du groupe CRC, deux membres du groupe de l'Union centriste et un membre du groupe RDSE¹.

A l'Assemblée nationale

A l'Assemblée nationale, les vice-présidents, questeurs et secrétaires sont élus au début de chaque législature, au cours de la séance qui suit l'élection du Président –et renouvelés à chaque ouverture de session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée.

Aux termes de l'article 10.2 du Règlement de l'Assemblée nationale, « *l'élection du vice-président, des questeurs et des secrétaires a lieu en s'efforçant de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée* »².

Les présidents des groupes se réunissent en vue d'établir dans l'ordre de présentation qu'ils déterminent, la liste de leurs candidats aux diverses fonctions du Bureau.

¹ Par ailleurs, les trois questeurs sont deux membres du groupe UMP et un membre du groupe socialiste.

² Il est d'usage que chaque fonction soit affectée d'un nombre de points (4 pour la présidence ; 2 pour une vice-présidence ; 2,5 pour une questure ; 1 pour un poste de secrétaire). Le total est ensuite réparti en fonction de l'importance numérique de chaque groupe tout en assurant à la majorité parlementaire la majorité au sein du Bureau.

Lorsque le nombre de candidats correspond au nombre de postes à pourvoir, comme tel est le plus souvent le cas, la désignation ne donne pas lieu à scrutin¹.

Le Bureau de l'Assemblée nationale compte actuellement parmi les six vice-présidents, trois membres de l'UMP, un membre du Nouveau Centre et deux membres du SRC (Socialiste, radical, citoyen et divers gauche) et, parmi les huit secrétaires, quatre membres de l'UMP, trois membres du SRC et un membre du GDR (Gauche démocratique et républicaine).

B. RENFORCER LA REPRÉSENTATIVITÉ DU BUREAU

La présente proposition de résolution vise à renforcer le pluralisme au sein du Bureau. Elle répond à deux motivations essentielles : traduire l'attention que le Sénat attache, par vocation, à la représentation de la diversité politique, prendre en compte l'objectif constitutionnel du pluralisme inscrit dans notre texte fondamental à l'issue de la révision du 23 juillet 2008.

En premier lieu, de par son histoire et par son mode d'élection –pour partie fondé sur le scrutin proportionnel– le Sénat réunit un large éventail de sensibilités politiques. Notre assemblée comporte ainsi cinq groupes politiques² contre quatre à l'Assemblée nationale. Le pluralisme sénatorial doit ainsi avoir un prolongement dans le cadre des instances dirigeantes de l'assemblée.

Cette considération inspira d'ailleurs la première modification de la composition du Bureau en 1991³ avec le passage de quatre à six vice-présidents et de huit à douze secrétaires. Cette réforme, si elle a incontestablement permis de mieux associer les groupes politiques à la conduite des travaux du Sénat, n'a toutefois pas pleinement satisfait la conciliation entre le souci d'une plus grande représentativité et la prise en compte, également nécessaire, de l'importance numérique de chaque groupe.

L'attachement du Sénat au respect du pluralisme est aujourd'hui encore conforté par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008. Aux termes de la révision, l'article 4 de la Constitution dans son dernier alinéa, prévoit que « *la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie*

¹ Dans le cas contraire, pour les fonctions pour lesquelles le nombre des candidats est supérieur au nombre des sièges à pourvoir, la nomination a lieu au scrutin plurinominal majoritaire. Aux premier et deuxième tours de scrutin, sont élus, dans l'ordre des suffrages, les candidats ayant obtenu la majorité absolue. Si pour un ou plusieurs sièges, des candidats en nombre supérieur au nombre de sièges à pourvoir ont obtenu la majorité absolue et le même nombre de suffrages, un nouveau scrutin est organisé pour les sièges concernés. Au troisième tour, la majorité relative suffit.

² Groupe Communiste républicain et citoyen : 23 ; Groupe du Rassemblement démocratique et social européen : 17 ; Groupe Socialiste : 103 ; Groupe de l'Union centriste : 29 ; groupe de l'Union pour un mouvement populaire : 137. Par ailleurs, la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe compte 7 membres.

³ Résolution du 18 décembre 1991.

démocratique de la Nation. » L'article 51-1 de la Constitution décline ce principe pour les assemblées : « *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 reconnaissance du principe du pluralisme et de droits spécifiques aux groupes d'opposition ainsi qu'aux groupes minoritaires trouve l'une de ses traductions dans l'élargissement de la composition du bureau.

Le renforcement de la représentativité de cette instance conjugué au respect du poids de chacun des groupes justifie la création de deux postes de vice-présidents et de deux postes de secrétaires. La proposition de résolution répond à cette double exigence démocratique. L'augmentation du nombre de vice-présidents devrait ainsi permettre d'assurer la représentation de quatre groupes politiques.

Comme l'a souligné le Président du Sénat lors de la séance du 7 octobre, l'augmentation du nombre des secrétaires a, par ailleurs, pour objectif de « *permettre à ces derniers d'assister en permanence (...) le Président du Sénat dans la conduite des débats, notamment lors des scrutins* ». M. Gérard Larcher a également précisé que « *ces augmentations seront gagées par un redéploiement des moyens et à niveau financier constant* ».

Votre commission vous propose d'adopter la proposition de résolution **sans modification**.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme dans l'organe dirigeant du Sénat

Article unique

I. – Le troisième alinéa du 1 de l'article 3 du Règlement du Sénat est ainsi rédigé :

« - huit vice-présidents, »

II. – Le sixième alinéa du 1 du même article est ainsi rédigé :

« - quatorze secrétaires, ».

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la commission
<p style="text-align: center;">Règlement du Sénat</p> <p><i>Art. 3. — 1. — Le Bureau définitif du Sénat se compose de :</i></p> <ul style="list-style-type: none">- un Président,- six vice-présidents,- trois questeurs, <p>respectivement élus pour trois ans,</p> <ul style="list-style-type: none">- douze secrétaires, <p>nommés pour trois ans.</p> <p>2. — Les vice-présidents suppléent et représentent le Président en cas d'absence.</p> <p>3. — Lorsque le Président du Sénat est appelé à exercer les fonctions de Président de la République, par application de l'article 7 de la Constitution, le Bureau désigne un des vice-présidents pour le remplacer provisoirement.</p> <p>4. — L'élection du Président a lieu au scrutin secret à la tribune.</p> <p>5. — Des scrutateurs tirés au sort dépouillent le scrutin dont le Président d'âge proclame le résultat.</p> <p>6. — Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise au premier ou au deuxième tour de scrutin, au troisième tour la majorité relative suffit ; en cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est proclamé.</p> <p>7. — L'élection des vice-présidents et celle des questeurs ont lieu, au scrutin secret, par scrutins sépa-</p>	<p style="text-align: center;">Proposition de résolution n° 3 (2008-2009) présentée par M. Gérard Larcher tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme dans l'organe dirigeant du Sénat</p> <p style="text-align: center;">Article unique</p> <p>I. — Le troisième alinéa du 1 de l'article 3 du Règlement du Sénat est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« - huit vice-présidents, »</p> <p>II. — Le sixième alinéa du 1 du même article est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« - quatorze secrétaires, ».</p>	<p style="text-align: center;"><i>La commission propose d'adopter la présente proposition de résolution sans modification.</i></p>

Texte en vigueur

Texte de la proposition de résolution

**Conclusions
de la commission**

rés et par bulletins plurinominaux.

8. — Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise au premier ou au second tour, au troisième tour la majorité relative suffit ; en cas d'égalité des suffrages le Président proclame élu le ou les plus âgés.

9. — Après l'élection des vice-présidents et des questeurs, les présidents des groupes se réunissent pour établir la liste des candidats aux fonctions de secrétaire selon la représentation proportionnelle des groupes et compte tenu de la représentation acquise aux groupes aux autres postes du Bureau. Cette liste est remise au Président qui la fait afficher.

10. — Pendant un délai d'une heure, il peut être fait opposition à cette liste pour inapplication de la représentation proportionnelle. L'opposition, pour être recevable, doit être rédigée par écrit, signée par trente sénateurs au moins ou le président d'un groupe, et remise au Président.

11. — À l'expiration du délai d'opposition, s'il n'en a pas été formulé, la liste des candidats est ratifiée par le Sénat et le Président procède à la proclamation des secrétaires.

12. — Si, à l'inverse, le Président a été saisi d'une opposition, il la porte à la connaissance du Sénat qui statue sur sa prise en considération, après un débat où peuvent seuls être entendus un orateur "pour" et un orateur "contre", disposant chacun d'un temps de parole ne pouvant excéder un quart d'heure.

13. — Le rejet de la prise en considération équivaut à la ratification de la liste présentée, dont les candidats sont sur-le-champ proclamés secrétaires par le Président. La prise en considération entraîne l'annulation de la liste litigieuse. Dans ce cas, les présidents des groupes se réunissent immédiatement pour établir une nouvelle liste sur laquelle il est statué dans les mêmes conditions que pour la première.