

L'expérience des parlements européens (suite) : une source d'inspiration pour le Sénat

Les exemples luxembourgeois, belge, portugais, grec, tchèque, autrichien et slovaque

Commission des Lois du Sénat

Rapport d'information de M. Patrice GÉLARD, sénateur de Seine-Maritime (UMP)
et M. Jean-Claude PEYRONNET, sénateur de Haute-Vienne (Soc.)

L'étude de sept parlements des pays de l'Union européenne, après six parlements visités en 2006, fait apparaître des lignes de force dont le Sénat peut tirer des enseignements pour moderniser ses méthodes de travail.

Au-delà de leurs contextes culturels et institutionnels propres, les parlements de nos voisins européens partagent en effet des objectifs communs : améliorer l'utilisation du temps de la séance plénière en accordant davantage de place aux travaux de contrôle, valoriser les travaux des commissions, renforcer le suivi des affaires européennes.



Le Sénat Belge

➤ *La programmation à long terme de l'ordre du jour demeure l'exception*

Les parlements visités consacrent en général moins de temps à la séance plénière que le parlement français et recourent beaucoup plus rarement aux séances de nuit.

La définition de l'ordre du jour sur le long terme reste exceptionnelle. Ainsi, l'ordre du jour est établi d'une semaine sur l'autre en Grèce et au Luxembourg, quinze jours à l'avance au Portugal. Le calendrier est cependant fixé six mois à l'avance en Slovaquie et un an à l'avance en Autriche.

➤ *La plupart des parlements visités valorisent le rôle des commissions afin de concentrer la séance plénière sur les grands enjeux des textes discutés*

En Belgique, au Luxembourg, en Grèce et en Autriche, l'examen des textes en séance plénière s'appuie sur les conclusions de la commission et non sur le projet de loi initial du gouvernement.

Dans certains parlements, les commissions peuvent être investies du pouvoir d'adopter la loi, en particulier pour les textes techniques. Cette procédure, surtout utilisée en Espagne, en Italie et en Allemagne, permet de consacrer davantage de temps de séance aux travaux de contrôle.



Le bureau du président et la tribune de l'Assemblée de la République portugaise

➤ *Une pratique généralisée du débat d'orientation avant l'examen des textes en commission*

Presque tous les parlements étudiés organisent un débat d'orientation en séance plénière avant d'examiner les textes de façon approfondie en commission.

Cette pratique permet de confirmer l'opportunité du texte. Un tel débat est systématique au Portugal, en Grèce, en République tchèque et en Slovaquie, facultatif en Autriche.

La plupart des parlements mettent par ailleurs en œuvre des procédures d'examen simplifiées, l'Assemblée de la République portugaise pouvant ainsi réduire les délais d'examen du texte à la demande d'un député, d'un groupe parlementaire, du gouvernement ou des assemblées des régions autonomes.



Le Parlement hellénique (la Vouli)

➤ *L'utilisation des technologies de l'information dans la procédure parlementaire*

Les députés espagnols et luxembourgeois disposent en séance plénière de pupitres informatisés leur permettant d'accéder à l'ensemble du dossier législatif sous une forme dématérialisée. Ils peuvent en outre effectuer des recherches documentaires et envoyer ou recevoir des courriers électroniques.



Pupitre informatisé dans la salle des séances du Parlement luxembourgeois

➤ *La séance plénière est en général le lieu d'exercice privilégié des travaux de contrôle*

Seul le Royaume-Uni dispose de commissions de contrôle permanentes et spécialisées. Le modèle dominant des organes spécialisés en matière de contrôle est en effet celui des commissions d'enquête, créées pour une durée définie et chargées de travailler sur une question précise.

Les commissions d'enquête disposent au Luxembourg, en Grèce, en Italie, au Portugal et en Belgique des mêmes pouvoirs d'investigation que les autorités judiciaires.

La plupart des parlements privilégient cependant l'exercice du contrôle de l'activité gouvernementale en séance plénière, sous la forme de questions et d'interpellations, chacun cherchant à rendre ces procédures dynamiques et attractives. L'auteur de la question peut ainsi, en Espagne, en Italie, en Belgique et en Grèce, exercer un droit de réplique après la réponse du gouvernement.



La salle des séances du NationalRat autrichien

Le droit d'interpellation complète souvent l'arsenal des instruments de contrôle du gouvernement en séance plénière. En Slovaquie et en Italie, l'interpellation peut aboutir à la mise en cause de la responsabilité du gouvernement. Il s'agit en revanche de simples débats de politique générale ou sectorielle au Portugal.

Nombre de parlements développent en outre le contrôle de l'application des lois. La Chambre des députés du Luxembourg est même étroitement associée à l'élaboration de certains textes réglementaires d'application.

➤ **Une volonté d'implication croissante des parlements dans le suivi et l'élaboration des politiques européennes**

Plusieurs parlements visités cherchent à créer un réflexe européen dans leur activité normative, afin d'influencer plus tôt et plus efficacement les négociations communautaires.

Les organes spécialisés dans les affaires européennes jouent à cet égard un rôle de pivot, qu'ils exercent seulement une fonction de veille et de coordination, comme la commission des affaires étrangères et européennes au Luxembourg, ou une fonction d'avis, comme les comités d'avis du Parlement belge.

Ces deux pays associent par ailleurs les parlementaires européens aux travaux de leurs commissions permanentes lorsqu'elles traitent des affaires européennes relevant de leurs compétences.

Tous les parlements visités bénéficient d'un droit d'information sur les textes communautaires en cours d'élaboration, mais disposent de moyens d'influence très différenciés sur les négociations pilotées par le gouvernement.

Ainsi, en Allemagne, en Finlande, en Autriche et en Slovaquie, l'avis prononcé par le parlement lie le gouvernement dans les discussions communautaires. En Finlande, en République tchèque, en Italie et au Royaume-Uni, le gouvernement ne peut défendre de position définitive sans avoir recueilli l'avis du parlement.

En revanche, en Grèce et en Espagne, le gouvernement n'est pas tenu de suivre l'avis du parlement ni de le recueillir avant de s'engager dans une négociation.



La salle des séances du Sénat tchèque

➤ **La minorité, acteur essentiel, bénéficiaire de droits aux contours différenciés**

Les droits de la minorité sont d'autant plus effectifs que le gouvernement peut s'appuyer sur une majorité claire. S'il repose sur une coalition, comme au Luxembourg, en Autriche et en Slovaquie, la réalisation du programme négocié laisse peu d'espace aux initiatives de la minorité.

L'opposition est en général présente au sein des organes directeurs du parlement, comme la Conférence des présidents. En Belgique, huit députés peuvent proposer une modification de l'ordre du jour. Au Portugal, tous les groupes parlementaires ont la faculté de contribuer à la programmation de l'ordre du jour en fonction de leur importance numérique.

Dans plusieurs parlements, des présidences de commissions permanentes législatives ou de commissions de contrôle sont confiées à la minorité. L'opposition préside ainsi sept des dix-neuf commissions permanentes en Slovaquie.



*La salle des séances
du Conseil national slovaque*

L'application de la règle de la représentation proportionnelle pour la répartition du temps de parole permet à l'opposition, dans la plupart des parlements, d'utiliser pleinement des instruments de contrôle en séance publique.

Son impact est souvent plus limité en matière législative, la discipline majoritaire empêchant généralement ses initiatives d'aboutir. L'opposition garde cependant la possibilité de faire valoir ses positions grâce au droit d'amendement ou à des procédures formalisées. En Autriche, l'opposition peut exprimer une opinion divergente dans le rapport de la commission. A la Chambre des députés tchèque, cinq membres d'une commission peuvent élaborer un contre-rapport joint à celui de la commission.

➤ *La confirmation des quinze propositions énoncées en 2006*

→ sur la procédure législative

- 1- Organiser le **calendrier législatif** au moins **deux mois à l'avance** ;
- 2- **Organiser un débat d'orientation en séance publique sur les textes** ;
- 3- Limiter le nombre de textes pouvant faire l'objet d'une **déclaration d'urgence** ;
- 4- Attribuer aux **commissions permanentes**, la possibilité d'**adopter des textes de loi**, sur des questions ponctuelles ou techniques ;
- 5- Prévoir **deux temps d'examen** du projet ou de la proposition de loi **en commission** : un examen général puis un examen détaillé des propositions du rapporteur (expérimenté en 2006-2007) ;
- 6- Permettre que la discussion des projets de loi déposés en premier lieu au Sénat porte, sous certaines conditions, sur le **texte adopté par la commission compétente** ;

→ sur les droits de la minorité

- 7- Attribuer une partie de l'**ordre du jour réservé aux groupes de la minorité** (proposition mise en œuvre en 2007) ;
- 8- Permettre aux groupes de la minorité de présenter une **contribution dans le rapport** de la commission ;
- 9- Attribuer alternativement la **présidence** et la fonction de **rapporteur** des **commissions d'enquête** ou des **missions d'information** à la majorité et à la minorité (depuis 2006, la commission des lois désigne systématiquement, pour ses missions d'information, des co-rapporteurs issus de la majorité et de l'opposition travaillant à parité) ;

→ sur le contrôle de l'action du gouvernement

- 10- Instituer un **droit d'interpellation** en séance publique pour mettre en cause des dysfonctionnements des services placés sous l'autorité du gouvernement ou des autorités administratives indépendantes ;
- 11- Dynamiser la procédure des questions au gouvernement en permettant aux orateurs d'exercer un **droit de réplique** ;
- 12- Renforcer les **pouvoirs d'investigation des commissions permanentes** ;

→ sur l'Europe

- 13- Dénommer la délégation pour l'Union européenne « **comité** pour l'Union européenne » ;
- 14- Fixer un **déla**i, éventuellement reconductible, pour l'examen par la commission compétente d'une résolution présentée par la délégation ;
- 15- Consacrer et étendre le principe de la **réserve d'examen parlementaire** (obligation pour le gouvernement de demander la position du parlement avant de prendre position sur un projet d'acte communautaire) ;

➤ *Six nouvelles propositions*

- 16- Permettre l'**adoption de résolutions** sur les questions ne relevant pas de l'activité normative (Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, Italie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République tchèque) ;
- 17- Attribuer aux rapporteurs des missions d'information des **pouvoirs de contrôle** sur pièces et sur place ;
- 18- Désigner au sein de chaque commission permanente deux membres de la délégation pour l'Union européenne appartenant respectivement à la majorité et à l'opposition, chargés du **suivi des projets de l'Union européenne relevant des compétences de la commission** (Belgique, Luxembourg) ;
- 19- Institutionnaliser un **point mensuel sur les questions européennes** au sein des commissions permanentes (Belgique, Luxembourg) ;
- 20- **Associer** aux travaux des commissions permanentes **les parlementaires européens** chargés des matières relevant de leurs compétences (Belgique, Luxembourg) ;
- 21- Développer l'**utilisation des nouvelles technologies** en séance publique, en permettant aux sénateurs d'utiliser à leur place dans l'hémicycle un ordinateur connecté au site Intranet du Sénat (Espagne, Luxembourg).