

LA RÉFORME
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT
UNE RESTRUCTURATION
FONDAMENTALE
DES MÉTHODES DE TRAVAIL ?

Le 31 mars 2015, le président du Sénat, Gérard Larcher, a déposé une proposition de résolution visant à réformer les méthodes de travail du Sénat « dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace ». Ce texte a entériné les propositions du groupe de réflexion sur les méthodes de travail et du groupe de travail sur la gouvernance mis en place peu après l'entrée en fonction de Gérard Larcher, nouvellement élu à la présidence du Sénat en octobre 2014. Adoptée en séance publique le 13 mai 2015, la résolution modifiant le règlement du Sénat a été validée presque dans son intégralité par le Conseil constitutionnel le 11 juin 2015¹.

La trente-quatrième modification du règlement du Sénat depuis 1958 a une nature particulière. Elle n'appartient pas à la catégorie des modifications consécutives à une révision constitutionnelle², ni à celle des

1. Décision 2015-712 DC du 11 juin 2015. Sur dix-huit articles de la résolution, le Conseil constitutionnel en a censuré un (l'article 7 de la résolution, devenu l'article 28 *ter*, alinéa 2 *bis*, du règlement du Sénat), a formulé des réserves sur six autres et émis une double réserve d'interprétation sur le deuxième alinéa de l'article 32 du règlement du Sénat. Les autres articles du règlement ont été jugés conformes à la Constitution.

2. Cf. proposition de résolution n° 377, présentée par Gérard Larcher, tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, Sénat, session ordinaire de 2008-2009, adoptée le 2 juin 2009.

ajustements mineurs, mais à celle, plus rare, des adaptations voulues et conduites par le Sénat lui-même. En effet, au lendemain du changement de majorité consécutif aux élections sénatoriales de septembre 2014, avec la victoire de la droite, c'est l'inaptitude de la majorité arithmétique sortante de gauche à se constituer en majorité politique solide durant trois ans qui a conduit à prendre des mesures rapides. Celles-ci avaient deux objectifs principaux : rendre au Sénat une efficacité institutionnelle perdue et restaurer son image écornée par le retour des attaques arguant de l'inutilité de la seconde chambre. Gérard Larcher souhaitait réaffirmer le rôle essentiel du Sénat, qui constitue, selon lui, « un élément d'équilibre de la V^e République » permettant « de prendre en compte, entre deux élections présidentielles, les expressions démocratiques locales »³, et plaider pour sa chambre.

80 L'objectif majeur visé par ces réformes était de défendre le bicamérisme face à sa mise en question généralisée, par certains médias, et orchestrée par le président de l'Assemblée nationale, le socialiste Claude Bartolone, depuis l'alternance politique de septembre 2014. Ces critiques reprochaient à la seconde chambre sa façon de freiner ou de paralyser le travail législatif, voire son train de vie⁴. On comprend ainsi aisément la volonté du président du Sénat de conduire rapidement une réforme dès le début de la nouvelle mandature.

Une double réforme a été lancée : celle du fonctionnement et celle de l'éthique de l'institution. La première réforme sur les méthodes de travail ayant l'UMP Roger Karoutchi et le socialiste Alain Richard pour corapporteurs a été conduite par un comité de réflexion composé des représentants de tous les groupes. La seconde réforme sur la gouvernance a été menée par le bureau de la chambre haute, assisté du comité sénatorial de déontologie, l'un et l'autre composés de représentants de tous les groupes parlementaires. Les deux instances ont été présidées et dirigées par Gérard Larcher. La réflexion s'est déroulée d'octobre 2014 à mars 2015 et a abouti à une modification du règlement du Sénat adoptée par la Haute Assemblée en mai et à une modification de l'Instruction générale du bureau. Si les questions de fonctionnement ont été concentrées dans la réforme du règlement, celles relatives à la déontologie se sont retrouvées, en partie, traitées par le règlement, notamment en ce

3. Proposition de résolution n° 380, présentée par Gérard Larcher, tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat, Sénat, session ordinaire de 2014-2015, p. 3.

4. Cf. « Bisbille entre Gérard Larcher et Claude Bartolone sur l'avenir du Sénat », L'Express.fr, 29 janvier 2015 ; Geoffroy Clavel, « Parlement : la guerre est ouverte entre l'Assemblée nationale et le Sénat », HuffingtonPost.fr, 29 janvier 2015.

qui concerne la présence des sénateurs aux travaux et les sanctions financières en cas d'absence. L'utilisation de l'« indemnité représentative de frais de mandat » a été traitée par l'Instruction générale du bureau, sans faire l'objet du contrôle du Conseil constitutionnel.

Ces changements étaient une façon pour le Sénat de se mettre au niveau de l'Assemblée nationale tant sur le plan de l'efficacité du travail parlementaire que sur celui de sa transparence ou de sa déontologie. Le Sénat a donc adopté une partie des réformes réalisées par l'Assemblée nationale au lendemain de la révision constitutionnelle de 2008 mais qu'il avait préféré reporter, du fait du climat différent dans la seconde chambre – où l'obstruction, par exemple, n'est que rarement pratiquée – et des incertitudes sur l'orientation politique du Sénat à l'issue du renouvellement de septembre 2008 – la gauche et la droite sénatoriales ne souhaitant pas se lier les mains prématurément. Les réformes devaient enfin s'adapter au style propre à la seconde chambre, compte tenu de sa composition qui donne du poids aux petits groupes (radicaux, communistes et Verts), ainsi que de ses traditions. Le Sénat doit, en effet, pouvoir ménager le temps de la réflexion, de l'approfondissement, du débat et de l'indépendance, et ce en particulier lorsqu'il est contrôlé par l'opposition au président de la République. Soulignons que le Sénat est essentiel au fonctionnement de la vie politique en France, qui reste un État unitaire où la chambre haute représente les collectivités territoriales.

81

La modification du règlement s'est traduite par plusieurs séries de réformes. La première touche aux mesures déontologiques parmi lesquelles figurent les incitations à la participation au travail parlementaire et les mesures de transparence. L'article 1^{er} de la proposition de résolution insère un nouvel article dans le règlement qui vise à renforcer l'obligation de présence des sénateurs. Cet article porte une disposition novatrice qui instaure l'obligation de présence non seulement en commission⁵, mais également en séance. Il faut souligner qu'il n'existe pas d'obligation équivalente dans le règlement de l'Assemblée nationale, car son article 42 pris à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 prévoit uniquement l'obligation de présence des députés aux réunions des commissions⁶. Quant aux mesures de transparence, le règlement présente une avancée substantielle en exigeant des groupes qu'ils se

5. L'article 15 du règlement du Sénat dispose, depuis 1959, que « la présence aux réunions de commissions est obligatoire ».

6. L'article 42 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit d'une part la publication par voie électronique des noms des députés présents en commission et des députés excusés, et d'autre part le nouveau régime de sanctions financières en cas d'absence en commission.

constituent sous forme d'associations. À l'image du nouvel article 20 du règlement de l'Assemblée nationale⁷, l'article 2 de la résolution préconise la forme de l'association pour les groupes afin de « sécuriser leur gestion et garantir leur transparence financière ».

Les deux autres séries de réformes touchent à l'organisation même du travail au Sénat. Elles concernent respectivement la gestion du temps – au sens large – passé par les sénateurs au sein de leur chambre et la modification du contrôle parlementaire. Dans la mesure où notre travail s'intéresse essentiellement au fonctionnement du Sénat, les règles de déontologie ne feront pas l'objet d'un examen direct.

82 L'analyse de la résolution récemment adoptée par la Haute Assemblée amène à s'interroger sur les effets prospectifs des réformes portées. Il s'agit d'étudier notamment dans quelle mesure les réformes relatives au travail législatif et à la fonction de contrôle sont susceptibles de répondre à leur objectif, à savoir moderniser la seconde chambre en rendant l'organisation du travail sénatorial plus efficace.

LES RÉFORMES RELATIVES AU TRAVAIL LÉGISLATIF

En vue d'adapter les méthodes de travail au Sénat au « rythme du travail parlementaire d'aujourd'hui⁸ », la réforme retient trois axes principaux : celui d'une restructuration temporelle du travail en séance, celui d'un renforcement du rôle législatif des commissions permanentes et celui d'un contrôle renforcé des irrecevabilités.

Un ré-encadrement des temps parlementaires

Les mesures envisagées sont destinées à faciliter la participation effective des sénateurs aux travaux de leur chambre, à commencer par la redéfinition de l'agenda du Sénat. Surtout, la réforme de la gestion du temps permet de rationaliser le travail sénatorial en redéfinissant le temps de parole en séance publique et en prévoyant un dispositif expérimental qui vise à réduire le temps d'examen en séance publique.

7. Cf. résolution n° 404 de l'Assemblée nationale du 17 septembre 2014.

8. Intervention de Gérard Larcher à la réunion du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat du 27 janvier 2015 (compte rendu intégral consulté par l'auteure au Sénat, p. 104).

Un nouvel agenda sénatorial

L'article 1^{er} de la résolution prévoit une nouvelle organisation de la semaine sénatoriale, pour éviter tout chevauchement des réunions et leur superposition avec la séance publique. Tout en préservant le principe introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 du partage de l'ordre du jour entre le gouvernement et le Parlement, la réforme donne un nouveau rythme à la semaine sénatoriale. Les plages sont programmées soit pour la séance publique, soit pour les réunions des différentes instances. Les réunions des groupes politiques sont prévues les mardis matin, les réunions des commissions permanentes ou spéciales les mercredis matin, sauf les réunions de la commission des affaires européennes et des délégations qui ont eu lieu les jeudis. La séance plénière peut tenir place les mardis, les mercredis et les jeudis après-midi et, le cas échéant, soir, ainsi que les jeudis matin, sauf pendant les semaines sénatoriales de contrôle⁹. Ces dispositions existaient déjà en grande partie, mais elles n'étaient pas respectées du fait des chevauchements incessants des agendas de chaque organe entre les commissions, les groupes et les délégations.

83

Afin de renforcer la présence des sénateurs aux travaux du Sénat, la réforme a institué une obligation à cet égard, étendue aux séances plénières et accompagnée d'un nouveau dispositif de sanction prévoyant des retenues financières aussi bien sur l'indemnité représentative de frais de mandat que sur l'indemnité de fonction. Au premier niveau de sanction financière, un sénateur encourt une retenue égale à la moitié du montant trimestriel de son indemnité de fonction s'il est absent, alternativement, soit à plus de la moitié des votes déterminés par la conférence des présidents en séance, soit à plus de la moitié des séances de questions d'actualité, soit à plus de la moitié des réunions législatives de sa commission permanente. Au second niveau de sanction financière, un sénateur subit une retenue 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 s'il est absent, cumulativement, à plus de la moitié des séances de questions d'actualité et à plus de la moitié des réunions législatives de la commission permanente à laquelle il est rattaché. Il faut rappeler que la sanction financière pour absence aux réunions de commission était tombée en désuétude au Sénat, l'excuse liée au cas de « force majeure » étant utilisée systématiquement sans vérification. Notons que, si la sanction financière est

9. Nouvel article 23 *bis* du règlement du Sénat.

pratiquée également par l'Assemblée nationale, elle ne concerne que les absences en réunion de commission et ne touche qu'à l'indemnité de fonction¹⁰.

Une régulation du temps plus stricte en séance publique

La réforme de la gestion du temps en séance poursuit l'objectif de rendre le travail dans l'hémicycle plus rapide et de permettre à un plus grand nombre de sénateurs d'y participer. La nécessité de cette réforme a fait l'unanimité parmi les membres du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat. La nouvelle régulation du temps concerne plusieurs secteurs.

84 Tout d'abord, compte tenu de l'allongement constant de la durée de la séance publique au fil des décennies, l'article 9 de la résolution prévoit de réduire la durée des discussions générales et des débats, afin de « siéger moins et mieux », ainsi que de « dynamiser les débats en séance ». D'une part, la conférence des présidents peut désormais décider qu'interviennent un seul orateur par groupe et un seul sénateur non inscrit, pour une durée qu'elle détermine¹¹. D'autre part, en l'absence de décision de la conférence des présidents, cet article réduit de moitié la durée d'intervention, fixée à deux heures et dix minutes par groupe par la résolution du 2 juin 2009, dans la discussion générale d'un texte ou d'un débat. Ainsi, la nouvelle durée globale du temps de parole des orateurs des groupes est d'une heure, à raison d'un temps minimal de cinq minutes par groupe et de trois minutes pour les non-inscrits, sans limitation du nombre d'orateurs par groupe¹².

Ensuite, afin de mieux maîtriser les débats, l'article 10 de la résolution réduit la durée de toute intervention de quarante-cinq à deux minutes et demie. Cet article se présente comme une règle générale en introduisant un nouvel article 31 *bis* dans le règlement du Sénat. La règle établissant la durée de la prise de parole à deux minutes et demie concerne, en particulier, la prise de parole sur un article, la défense d'un amendement, l'explication de vote sur un amendement ou sur un article, mais aussi un rappel au règlement. Cependant, il peut être dérogé à cette règle en cas de dispositions spécifiques du règlement ou en cas d'interventions dans les débats organisés par la conférence des présidents. Il faut noter que l'Assemblée nationale a limité ses principaux temps de parole en

10. Article 42 du règlement de l'Assemblée nationale.

11. Article 29 *ter*, alinéa 2 *bis*, du règlement du Sénat.

12. Article 29 *ter*, alinéa 3, du règlement du Sénat.

séance à deux minutes lors de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle de 2008¹³.

De manière générale, cet article 10 réduit l'ensemble des temps de parole prévus à l'origine par le règlement de la chambre haute. La limitation de vingt à dix minutes touche le temps de parole de l'auteur d'une proposition de loi dans la discussion générale. La réduction du temps de parole de l'auteur d'une motion pour développer son argumentation le fait passer de quinze à dix minutes. Il convient de préciser que, pour les prises de parole et les explications de vote sur chaque article comme pour les explications de vote sur l'ensemble, la conférence des présidents peut attribuer aux groupes et aux non-inscrits soit un temps forfaitaire soit un temps minimal et un temps à la proportionnelle. Elle a également la liberté de prévoir l'intervention pour une durée déterminée d'un seul orateur par groupe et d'un seul non-inscrit.

85

En outre, pour faciliter la procédure de clôture des débats, l'article 11 de la résolution sur les méthodes de travail du Sénat permet de clore les débats lorsque deux orateurs d'opinion contraire sont intervenus dans la discussion générale d'un texte¹⁴. Dans ce cas de figure, et en dehors de l'hypothèse de l'article 29 *ter* du règlement du Sénat (l'organisation par la conférence des présidents de la discussion générale des textes soumis au Sénat et des débats inscrits à l'ordre du jour), la clôture peut être décidée sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote portant sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion, par le président, un président de groupe ou le président de la commission saisie au fond. La proposition de clôture donne lieu à un débat restreint, à raison d'un orateur par groupe et d'un non-inscrit, pour une durée de deux minutes et demie dévolue à chacun. En cas d'adoption de la proposition, « la clôture prend effet immédiatement »¹⁵.

Enfin, l'article 12 de la résolution modifie le moment où sont présentées et discutées la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité et celle visant à opposer la question préalable. Ayant pour objectif de « fluidifier et de clarifier les débats législatifs en séance », cette disposition prévoit que ces motions sont discutées dès après les interventions du gouvernement et du rapporteur, et avant les orateurs des groupes. La

13. Résolution n° 292 modifiant le règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009, Sénat, session ordinaire de 2008-2009. Cette réduction du temps de parole a été validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision 2009-581 du 25 juin 2009.

14. Article 38 du règlement du Sénat.

15. Article 38-3 du règlement du Sénat.

motion peut être opposée « soit après l'intervention du gouvernement et des rapporteurs, soit avant la discussion des articles¹⁶ ». Par cette disposition, le Sénat s'aligne sur les modalités prévues à l'article 91 du règlement de l'Assemblée nationale.

*Une concentration expérimentale
du droit d'amendement au stade de la commission*

86 Au fondement de cette réforme se trouve l'idée qu'il est nécessaire d'alléger les débats législatifs en accroissant le rôle délibératif des commissions – idée exprimée déjà dans le rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présenté par Daniel Hoeffel au bureau du Sénat le 2 juillet 2002 et possibilité laissée entrouverte lors de la révision de 2008. L'article 13 de la résolution prévoit, en effet, la possibilité de limiter l'exercice du droit d'amendement des sénateurs et du gouvernement au stade de la commission. Cette limitation peut être décidée par la conférence des présidents, à la demande du président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du gouvernement. En revanche, ce dispositif ne peut pas s'appliquer en cas d'opposition du gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe.

Cet article 13 introduit donc dans le règlement du Sénat un article 47 *ter* instituant une procédure destinée à se substituer, jusqu'au 30 septembre 2017, aux procédures abrégées. Pour la première fois, le règlement du Sénat contient une disposition à caractère expérimental jusqu'au prochain renouvellement. Cela signifie concrètement que l'inscription définitive de ce dispositif dans le règlement se fera par une nouvelle modification de ce dernier.

L'article 44 de la Constitution dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 donne le choix d'exercer le droit d'amendement « en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ». En interprétant cette disposition, le rapport de la commission des lois du Sénat sur la révision constitutionnelle a indiqué que « l'auteur d'un amendement rejeté en commission ne serait donc plus fondé à le soumettre de nouveau devant la formation plénière de son assemblée. L'enjeu de la disposition proposée par la révision constitutionnelle est de favoriser le recours aux procédures simplifiées d'examen des textes

16. Article 44, alinéas 2 et 3, du règlement du Sénat.

en séances publiques¹⁷ ». Il apparaît donc que le droit d'amendement a vocation à s'exercer prioritairement en commission.

Cependant, le bilan de la réforme constitutionnelle après cinq ans a montré que, si le droit d'amendement s'exerce désormais en commission, un véritable dédoublement des amendements déposés en commission qui sont représentés en séance s'est opéré. L'exercice double du droit d'amendement est en effet rendu possible par deux applications informatiques distinctes, à savoir Ameli-commission et Ameli-séance, permettant d'à nouveau déposer à l'identique pour la séance publique les amendements non adoptés en commission. Ainsi, malgré la chute de leur taux d'adoption de 33 % à 21,6 %, le nombre d'amendements de séance est resté stable¹⁸. La modification du règlement a donc pour but de mettre progressivement fin à cette pratique en concentrant l'examen du texte en commission.

87

Le nouvel article 47 *ter* du règlement du Sénat permet de déléguer le débat législatif de la séance publique à la commission, ce qui rend le débat en commission plus politique. Dans un premier temps, la procédure prévue à l'article 13 de la résolution serait limitée à certains textes techniques. Il pourrait s'agir de textes relatifs à la transposition de directives européennes, de textes d'habilitation du gouvernement au titre de l'article 38 de la Constitution ou de textes de ratification d'ordonnance. Par ailleurs, la nouvelle procédure vise à garantir à tous les sénateurs le dépôt et la défense d'amendements dans des conditions de publicité intégrale. Après une première réunion entre les membres de la commission, un texte sera publié. Celui-ci servira de base de travail en vue d'une seconde réunion de commission ayant lieu dans les conditions de publicité de la séance plénière. Les sénateurs non membres de la commission pourront présenter leurs amendements sans avoir de voix délibérative. À la fin de la réunion, la commission statuera sur l'ensemble du texte. Il faut souligner que l'alinéa 9 de l'article 47 *ter* du règlement interdit expressément le dépôt de motion de procédure (sauf l'exception d'irrecevabilité) ou d'amendement de séance.

Ce dispositif semble être une alternative au temps législatif programmé tel qu'il est pratiqué à l'Assemblée nationale depuis qu'il a été inséré dans son règlement en juin 2009 afin d'encadrer la durée globale des débats

17. Rapport n° 387 de Jean-Jacques Hyest, fait au nom de la commission des lois, déposé le 11 juin 2009, Sénat, session ordinaire de 2007-2008, p. 137.

18. *Bilan de la réforme constitutionnelle et réglementaire: cinq ans après (1^{er} mars 2009-1^{er} mars 2014)*, Sénat, avril 2014, p. 17.

sur un texte. Au regard du risque d'allongement de la durée des discussions générales et de concentration du débat sur les premiers articles que présente le temps législatif programmé, le groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat a opté pour la procédure d'examen en commission. Cette procédure a ainsi pour objectif de décharger la séance publique des amendements doublons, en réduisant le temps passé en séance.

Le contrôle renforcé des irrecevabilités

88 En 1959, lors de l'adoption de son règlement, le Sénat avait essayé de réduire au maximum la portée des dispositions constitutionnelles relatives aux irrecevabilités tant des propositions de loi que des amendements, qu'il s'agisse de l'article 40 sur les irrecevabilités financières ou de l'article 41 concernant le respect du partage entre la loi et le règlement. L'interprétation souple de l'article 40 par le Sénat permettant de retarder l'examen de l'irrecevabilité financière d'un amendement à la séance publique a été définitivement sanctionnée par le Conseil constitutionnel en 2006¹⁹. Le Sénat a été ainsi contraint de s'aligner sur la pratique draconienne de l'Assemblée nationale, qui examine l'irrecevabilité dès le dépôt de l'amendement. Quant à l'article 41, qui réserve au président de chaque chambre l'appréciation du caractère réglementaire d'un amendement et le pouvoir de lui opposer l'irrecevabilité, il n'était pas appliqué. Désormais, et sans qu'une modification du règlement du Sénat ait été nécessaire, c'est chose faite : chaque président de commission permanente peut saisir le président du Sénat, par des avis motivés, des amendements qu'il juge irrecevables car il considère qu'ils sont de nature réglementaire, et le président du Sénat décide ou non de prononcer l'irrecevabilité.

Toutes ces dispositions visent à mieux structurer le travail des sénateurs, en contribuant à son efficacité et au renforcement de sa qualité.

UN DÉVELOPPEMENT DES SYNERGIES ENTRE CONTRÔLE ET ÉLABORATION DE LA LOI ?

L'autre mission importante confiée au groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat était de redéfinir la fonction de contrôle de la seconde chambre législative, afin de rendre les procédures de contrôle et de questions plus dynamiques. En posant la problématique globale d'une opération de contrôle et de son « utilité institutionnelle », les rapporteurs

19. Décision 206-544 DC du 14 décembre 2006, « Loi de financement de la sécurité sociale ».

de la proposition de résolution ont constaté « la multiplicité et l'absence de coordination des travaux de contrôle²⁰ ». D'une part, il a été proposé, de « transformer le travail de contrôle et d'analyse en proposition ou en interpellation²¹ » ou, en d'autres mots, d'effectuer le travail de contrôle en ayant à l'esprit la nécessité de le traduire en mesures concrètes d'action. D'autre part, il a été suggéré de faire usage des travaux existants sur telle ou telle question, afin d'éviter les doublons avec des rapports produits par d'autres organismes. La référence à ces travaux pourrait se révéler productive dans la mission de contrôle des politiques publiques dévolue au Sénat. Ces orientations ont été, en partie, mises en pratique par la résolution. Ayant pour objectif général d'assurer une meilleure coordination de la fonction de contrôle pour en accroître la visibilité, l'article 15 de la résolution s'intéresse à la procédure du questionnement au Sénat. Ce dispositif supprime le procédé relatif aux questions cribles thématiques tout en insistant sur les questions d'actualité au gouvernement. En outre, l'article 8 prévoit un dispositif de contrôle des commissions et délégations.

89

La disparition des questions cribles thématiques et le renforcement des questions d'actualité

Rappelons que le droit d'interroger le gouvernement est traditionnellement reconnu au Parlement par le dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, qui dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle de 2008 dispose qu'« une séance par semaine, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du gouvernement²² ». Instituées en 2009, les questions cribles thématiques avaient pour objectif d'interpeller le gouvernement en permettant un droit de réplique²³. Cependant, programmées en alternance avec les « questions au gouvernement en liaison avec l'actualité »²⁴, les questions

20. Intervention du rapporteur Alain Richard à la réunion précitée (compte rendu intégral, p. 105).

21. Intervention du rapporteur Roger Karoutchi à la réunion précitée (compte rendu intégral, p. 109-110).

22. Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit parlementaire*, 5^e éd., Paris, LGDJ, 2014, p. 346.

23. Cf. la version de l'article 75 *ter* du règlement du Sénat avant son abrogation le 13 mai 2015.

24. Article 75 *bis* du règlement du Sénat. Il convient de souligner qu'afin de favoriser la spontanéité des échanges les sénateurs ne transmettent pas par avance leurs questions aux ministres qu'ils comptent interroger.

cribles thématiques n'ont jamais connu de réel succès. Au contraire, elles ont souffert d'une désaffection certaine de la part des sénateurs. Comme il a été suggéré par le rapporteur Roger Karoutchi, cet échec peut s'expliquer par le caractère trop spécialisé des questions posées²⁵. La suppression de ces questions, du fait de l'abrogation de l'article 75 *ter* du règlement prévue par l'article 15-II de la résolution, apparaît ainsi comme une conséquence logique de cet état de fait.

Afin de dynamiser la procédure du questionnement, cet article 15 augmente la fréquence des séances de questions d'actualité au gouvernement en la faisant passer de deux fois par mois à une fois par semaine²⁶: désormais, ces séances se déroulent alternativement le mardi après-midi et le jeudi après-midi. Les questions d'actualité, « plus courtes, plus réactives²⁷ », occupent ainsi la plage horaire précédemment dédiée aux questions cribles thématiques. À titre de comparaison, l'Assemblée nationale tient, depuis 1995, deux séances de questions d'actualité par semaine, le mardi et le mercredi.

Le droit de regard de la conférence des présidents sur la mission de contrôle du Sénat

L'article 29, alinéa 4, du règlement du Sénat définit le rôle de la conférence des présidents, qui consiste à « régler[r] l'ordre du jour du Sénat et délib[érer] sur les questions concernant la procédure législative ou les travaux d'information, de contrôle et d'évaluation des politiques publiques ». Ayant pour but d'accroître la cohérence des différentes missions de contrôle, la réforme a cherché à attribuer à la conférence des présidents le rôle de filtre à cet égard. L'article 8 de la résolution complète l'alinéa 4 de l'article 29 du règlement en y ajoutant deux alinéas. L'alinéa 4 *bis* prévoit que la conférence des présidents se réunisse deux fois par session ordinaire pour examiner « le programme prévisionnel des travaux de contrôle ou d'évaluation des commissions et des délégations ». Cette disposition précise que les présidents des délégations, qui ne participent pas habituellement à la conférence des présidents, seront associés à ces deux réunions. Pour mesurer l'importance de cette disposition, il suffit de relever l'augmentation considérable du nombre de rapports d'information adoptés par les commissions d'enquête et les

25. Intervention du rapporteur Roger Karoutchi citée (Sénat, compte rendu intégral, p. 108).

26. Cf. la nouvelle rédaction de l'article 75 *bis* du règlement.

27. Cf. l'intervention de Philippe Kaltenbach à la réunion précitée (compte rendu intégral, p. 125).

structures temporaires²⁸, ainsi que par les délégations²⁹. Un examen de ce programme prévisionnel apparaît ainsi nécessaire pour renforcer la rationalisation des travaux.

Le nouvel alinéa 4 *ter* de l'article 28 du règlement prévoit la transmission de la liste des auditions liées à la mission de contrôle des commissions. Il convient d'observer que cette disposition semble constituer une première réponse aux critiques adressées contre la légitimité des personnes auditionnées.

*

En guise de conclusion sur l'impact de la modification du règlement du Sénat, nous pouvons observer que l'effectivité de la mise en œuvre de cette réforme dépend en grande partie de la bonne volonté des différents acteurs : la conférence des présidents, chargée de l'établissement de l'ordre du jour et du contrôle du travail des commissions, et surtout les groupes et le président du Sénat.

91

Les groupes défendent des intérêts contradictoires. Les petits groupes sont incités à utiliser au maximum les pouvoirs qu'ils détiennent en séance, tels que le temps de parole ou le droit d'amendement, puisque leurs chances de faire passer leur point de vue en commission sont limitées, d'autant plus que la publicité des débats en commission est restreinte au Sénat. C'est d'eux que dépendra en large part la possibilité de transférer une partie du débat législatif en commission et d'éviter les obstructions en séance. Les deux grands groupes (socialistes et républicains) auront pour objectif de stabiliser des majorités politiques durables sans lesquelles la réforme de 2015 ainsi que la révision de 2008 n'aboutiront pas. Quant au président du Sénat, figure de proue de la Haute Assemblée, c'est lui qui a l'initiative du recours au travail législatif en commission (il le propose à la conférence des présidents) et de la limitation du droit d'amendement (il a la maîtrise du recours à l'article 41 C). Et c'est de son autorité et de sa capacité de médiation avec les groupes minoritaires que dépendra la bonne issue de la réforme.

La modification du règlement du Sénat constitue donc une tentative

28. Le *Bilan de la réforme constitutionnelle et réglementaire*, *op. cit.*, indique que le nombre de rapports d'information adoptés par les commissions et les structures temporaires est passé de 277 entre 2004 et 2008 à 328 de 2009 à 2013.

29. Le nombre de rapports d'information adoptés par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et les délégations depuis 2003-2004 a presque doublé en passant de 17 à 32 en 2012-2013 (cf. *ibid.*, annexe VIA1d).

sérieuse de moderniser les méthodes de travail de la seconde chambre, afin de lui permettre de développer les synergies entre ses activités législatives et de contrôle, tout en garantissant une gestion plus rigoureuse. Cette modification dispose d'un an pour donner lieu à des résultats tangibles, avant que le lancement de la campagne présidentielle de 2017 ne rouvre le débat sur les réformes institutionnelles. Ce qui explique pourquoi, dès le 1^{er} octobre 2015, la réforme a été effectivement mise en œuvre. C'est notamment le cas du transfert du débat législatif de la séance à la commission permanente : l'article 47 *ter* nouveau a été appliqué dès le premier mois sur des textes assez courts et consensuels. Il s'agit en l'occurrence de deux propositions de loi organique relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy (texte définitivement adopté par le Sénat le 22 octobre 2015) et à la dématérialisation du *Journal officiel* (texte adopté par le Sénat en première lecture le 12 octobre 2015). Mais c'est aussi le cas – qui ne nécessitait pas de modification du règlement mais un changement de la pratique – de l'utilisation de la procédure prévue par l'article 41 de la Constitution par le président du Sénat afin de limiter l'empiétement des amendements d'origine sénatoriale sur le domaine réglementaire³⁰. Quant à la participation – désormais obligatoire – des sénateurs aux travaux des commissions, aux questions d'actualité et aux votes, elle a connu une progression d'autant plus immédiate que les sanctions financières ont été elles aussi mises en œuvre sans délai.

30. Ce recours à l'article 41 C a été mis en œuvre conjointement avec la commission des lois selon la procédure prévue à l'article 47, alinéa 8, du règlement.

R É S U M É

Adoptée le 13 mai 2015, la résolution visant à réformer les méthodes de travail du Sénat entre dans la catégorie des adaptations voulues et conduites par la seconde chambre qui ont pour but principal de défendre le bicamérisme face à sa mise en question généralisée. La trente-quatrième modification du règlement du Sénat contribue à une meilleure efficacité du travail sénatorial, à la suite des réformes relatives au travail législatif et à la fonction de contrôle.