



**RAPPORT**

**DU GROUPE DE RÉFLEXION**

**SUR L'INSTITUTION SÉNATORIALE**

Présenté par

M. Daniel HOEFFEL  
Vice-Président du Sénat

au

**BUREAU DU SÉNAT**

*Composition du groupe de réflexion :*  
*Titulaires : M. Daniel HOEFFEL, Président ;*  
*MM. Jean-Pierre BEL, Robert BRET, René GARREC,*  
*Patrice GÉLARD, Michel MERCIER, Jacques PELLETIER, Sénateurs.*  
*Suppléants : M. Jean ARTHUIS, Mme Nicole BORVO,*  
*MM. Jean-Patrick COURTOIS, Gérard DELFAU, Jean-Claude PEYRONNET,*  
*Henri de RAINCOURT, Sénateurs.*



## AVANT-PROPOS

Le 16 octobre 2001, après sa réélection, M. Christian PONCELET, Président du Sénat, concluait son allocution en fixant deux objectifs pour le nouveau triennat :

- « normaliser » l'existence du Sénat ;

- « rénover nos méthodes de travail et recentrer notre activité pour devenir une véritable assemblée de proximité à l'écoute des Françaises et des Français sans oublier nos compatriotes établis hors de France ».

Après avoir évoqué un certain nombre de pistes à explorer, il annonçait, pour ce faire, la mise en place d'un groupe de travail.

Au cours de sa réunion du 20 novembre 2001, le Bureau du Sénat décidait que ce groupe serait **présidé par M. Daniel HOEFFEL, Vice-Président du Sénat** et composé **d'un représentant par groupe politique**, traduisant ainsi que ce processus de réflexion et de proposition ne pouvait être qu'une œuvre collective reposant d'abord et avant tout sur l'engagement de tous les Sénateurs.

Ont donc été désignés par leurs groupes respectifs :

- M. Jean-Pierre BEL (groupe socialiste)

- M. Robert BRET (groupe communiste républicain et citoyen)

- M. René GARREC (groupe des Républicains et Indépendants)

- M. Patrice GÉLARD (groupe du Rassemblement pour la République)

- M. Michel MERCIER (groupe de l'Union Centriste)

- M. Jacques PELLETIER (groupe du Rassemblement Démocratique et Social, Européen)

Au cours de sa première réunion, le 12 décembre 2001, le groupe de réflexion avait estimé souhaitable la désignation de **suppléants**. Ont donc été désignés, à ce titre, par leurs groupes respectifs :

- M. Jean ARTHUIS (groupe de l'Union Centriste)
- Mme Nicole BORVO (groupe communiste républicain et citoyen)
- M. Jean-Patrick COURTOIS (groupe du Rassemblement pour la République)
- M. Gérard DELFAU (groupe du Rassemblement Démocratique et Social, Européen)
- M. Jean-Claude PEYRONNET (groupe socialiste)
- M. Henri de RAINCOURT (groupe des Républicains et Indépendants)

En fait, le mécanisme de suppléance n'a que rarement joué en raison de la participation suivie des membres titulaires tout au long des séances de travail qui se sont déroulées en février, mars et avril 2002.

Les trois premières réunions ont été consacrées à la définition du périmètre de l'étude, des méthodes de travail et des axes de réflexion à privilégier à partir des orientations fixées par le Président PONCELET qui avait, au surplus, indiqué qu'aucun sujet ne devait être, a priori, écarté et que le groupe de travail avait toute latitude pour déterminer lui-même le champ de ses réflexions et propositions.

Pour ce faire, le groupe de réflexion a décidé de travailler sur la base de l'exploitation d'un questionnaire écrit et ouvert, comportant une liste de onze thèmes, chaque destinataire ayant la faculté de soulever toute autre question.

Ce questionnaire a été adressé aux représentants des groupes au sein du groupe de réflexion et au délégué de la réunion administrative des sénateurs non-inscrits, aux Présidents des commissions et des délégations parlementaires et au Premier Vice-Président de l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (soit au total 18 destinataires).

Les contributions adressées au groupe de réflexion et les orientations tracées par le Président du Sénat dans son discours du 16 octobre 2001<sup>1</sup> ont servi de base aux discussions et ont conduit à centrer les travaux et délibérations sur ce qui est apparu comme reflétant les principales interrogations et préoccupations, que l'on peut ordonner autour des thèmes suivants :

- le mandat sénatorial ;
- la fonction législative ;
- la fonction de contrôle, d'évaluation et de prospective ;
- la représentation constitutionnelle des collectivités territoriales et des Français de l'étranger ;
- l'Europe, l'International et la Communication.

Encore doit-il être précisé que, parmi ces thèmes, les trois premiers sont apparus comme les thèmes centraux ayant donné lieu aux propositions les plus nombreuses, les plus complètes et les plus élaborées, traduisant ainsi la préoccupation de s'attacher, d'abord et avant tout, à l'analyse et, le cas échéant, à **la consolidation du « socle de légitimité » d'une assemblée parlementaire à part entière à travers sa représentativité et ses fonctions législative et de contrôle.**

A cet égard, il est vite apparu que la question du mandat sénatorial et donc celle de la représentativité constituait, sinon un préalable, à tout le moins le **point de passage obligé** d'une réflexion sur l'institution sénatoriale et qu'il y avait **distorsion entre d'une part la réalité et d'autre part l'image du Sénat**, fondée sur la méconnaissance de son rôle ou, au mieux, sur des approximations.

Cela ne signifie pas que certaines critiques ne méritent pas d'être écoutées voire entendues ; que certains ajustements, corrections ou réformes ne sont pas nécessaires ou souhaitables.

Et, dans ces temps incertains de ce que l'on appelle « crise » du politique et de la représentation parlementaire, une réflexion à ce sujet apparaît nécessaire et chaque Institution doit en prendre elle-même l'initiative pour ce qui la concerne.

---

<sup>1</sup> Le groupe de réflexion n'a pas manqué de se reporter aux travaux menés d'octobre 1989 à février 1991 par MM. Henri de RAINCOURT, Guy ALLOUCHE, Gérard LARCHER et Jean FAURE, Secrétaires du Bureau du Sénat dont les rapports de février 1990 et février 1991, comportant une réflexion d'ensemble et des propositions de réforme du fonctionnement du Sénat, constituent deux documents de référence.

En effet, et il ne sert à rien de le nier, le Sénat souffre d'une **image paradoxale, contrastée et ambivalente**.

Partons à ce propos d'un constat :

D'un côté, le Sénat apparaît comme une institution incontournable, qui joue un rôle irremplaçable dans l'équilibre des institutions de la V<sup>ème</sup> République. A deux reprises, en 1946 et en 1969, le peuple français a confirmé son attachement au bicamérisme et les différentes études d'opinion montrent, si besoin en était, que l'existence d'une seconde assemblée rencontre l'adhésion la plus large.

Le bicamérisme offre la garantie d'un « double regard » sur la loi et la politique du Gouvernement. A cet égard, le Sénat jouit d'une image positive de technicien de la loi, d'orfèvre législatif. Sa contribution essentielle à la qualité de la loi est reconnue de tous, d'autant que les Sénateurs, représentants constitutionnels des collectivités territoriales de la République, sont au plus près des réalités de la vie locale et peuvent, en raison de leur mode d'élection, maintenir une certaine distanciation par rapport aux circonstances politiques du moment. Ainsi, au cours de la précédente législature, le Sénat a su, par-delà les légitimes divergences politiques, prendre une part déterminante dans l'élaboration de la loi ou dans le contrôle parlementaire.

Par la qualité et le sérieux de ses travaux, le Sénat a pu faire entendre sa voix. Le ministre des relations avec le Parlement l'a souligné le 21 février dernier, lors de la dernière séance de la législature : plus de deux lois sur trois ont été adoptées en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat et plus de 63 % des amendements sénatoriaux ont été retenus par l'Assemblée nationale, ces deux statistiques illustrant l'apport constructif du Sénat malgré les différences de majorité. Au surplus, une loi sur huit a eu pour origine une proposition de loi sénatoriale, qu'elle émane de la majorité ou de l'opposition.

Cependant, force est, d'un autre côté, de reconnaître que l'appréciation positive des travaux sénatoriaux est altérée, en quelque sorte « brouillée », par le débat récurrent sur le statut électoral des Sénateurs et notamment par les critiques lancinantes à l'encontre de la durée du mandat sénatorial et de la représentativité du Sénat.

Neuf ans, est-ce trop long ? Il faut le rappeler à titre liminaire : le mandat de neuf ans est un héritage de la tradition républicaine de la III<sup>ème</sup> République, héritage repris en 1958 par le Général de Gaulle, soucieux de restaurer le Sénat dans sa plénitude parlementaire et de contrebalancer la prédominance de l'Assemblée nationale de la République précédente. Jusqu'aux années quatre-vingt-dix, le « novennat » semblait être perçu positivement comme un élément substantiel du bicamérisme différencié, comme le meilleur gage d'indépendance, de sérénité, comme la garantie, avec le renouvellement triennal, d'une certaine distanciation par rapport aux préoccupations de l'instant ou à l'égard des appareils politiques. Aujourd'hui, les arguments en faveur du novennat, quels qu'ils soient, ne sont plus « audibles » par une part importante de l'opinion publique et ne sont plus « politiquement corrects », surtout depuis le passage au quinquennat pour le mandat du Président de la République qui fait que le « différentiel » entre d'une part le mandat sénatorial et d'autre part les mandats nationaux et locaux est de 3 à 4 ans. La durée actuelle du mandat sénatorial est d'autant plus brocardée, pour reprendre une expression du Président PONCELET, que le Sénat est suspecté d'user d'un pouvoir de blocage qu'il tient de la Constitution, dans la mesure où cette durée relève d'une « loi organique relative au Sénat », non susceptible d'être votée par la seule Assemblée nationale.

Le Sénat est-il suffisamment représentatif ? D'une manière générale, un mode de scrutin ne peut être apprécié dans l'abstrait, mais à l'aune de la fonction de représentation qui est assignée à une assemblée. Pour l'Assemblée nationale, le mode de scrutin est destiné à dégager une majorité de Gouvernement, au risque de ne pas assurer la représentation de toutes les sensibilités du corps électoral. Pour sa part, le Sénat a pour vocation constitutionnelle de représenter les collectivités territoriales et chacune des quelque 36 000 communes<sup>1</sup> doit participer à l'élection sénatoriale, aussi peu peuplée soit-elle.

Faut-il revoir le nombre des Sénateurs et la répartition des sièges entre les départements, qui ont été déterminés en 1976 par une loi d'initiative sénatoriale en fonction du recensement de 1975 ? En 2000, le Sénat a refusé une augmentation importante de son effectif, considérant, entre autres, que la qualité d'une assemblée ne se mesurait au nombre de ses membres. Aucun texte tendant à la redistribution des sièges à effectif globalement constant n'ayant été inscrit à l'ordre du jour du Sénat, il reste que la répartition actuelle des sièges entre les départements n'a pas évolué depuis 1976 et ne tient pas compte du dernier recensement de la population de 1999.

**Loin d'éluder toutes ces questions et conformément à la mission qui lui a été confiée par le Président du Sénat et le Bureau, le groupe de réflexion les a examinées sans *a priori*, avec la lucide conviction que pour mettre un terme au procès en représentativité qui lui était intenté, le Sénat se doit de prendre l'initiative des évolutions de son mode d'élection, malgré les évidentes difficultés de l'exercice.**

Une fois de plus, le Sénat doit montrer sa capacité à se réformer lui-même, sans pour autant devenir le « clone » de l'Assemblée nationale, ce qui, chacun peut en convenir, ne serait ni conforme à l'esprit des institutions ni compatible avec un bicamérisme efficace, équilibré et différencié.

\*

C'est à partir de ces constats, en ayant à l'esprit ces orientations et ces principes directeurs, que le groupe de réflexion a mené ses travaux.

Au-delà des divergences qui ont pu apparaître sur tel ou tel point particulier, la volonté unanime des membres du groupe de réflexion a été la recherche du consensus sur les lignes directrices et la recherche d'accords sur des propositions concrètes ou des recommandations afin de démontrer ainsi la capacité du Sénat d'évoluer, de s'adapter et de se réformer lui-même.

La procédure suivie par le groupe de réflexion, pour la totalité des thèmes retenus, a eu pour base un « état des lieux », constitué d'un bilan, le cas échéant d'un récapitulatif des initiatives législatives récentes et d'une analyse des propositions et suggestions contenues dans les contributions écrites adressées au groupe de réflexion.

A partir de cet ensemble, les délibérations ont pu se dérouler dans la transparence et dans un climat de sérieux et de convivialité où chaque membre du groupe a exprimé son point de vue. Ce climat a contribué indiscutablement à faire en sorte que beaucoup, sinon la plupart des propositions et recommandations que le groupe de réflexion présente, ont été adoptées à l'unanimité ou par consensus.

---

<sup>1</sup> 36 681 y compris l'outre-mer, dont 6 dépourvues de population.



D'autres propositions, et c'est légitime et naturel, ne l'ont été qu'avec des nuances, des réserves ou des objections. Les plus notables et les plus significatives sont mentionnées dans le corps du rapport. C'est la raison pour laquelle, en particulier sur ces points, le groupe de réflexion a estimé nécessaire de présenter dans le corps du rapport les éléments d'information qui avaient fondé sa réflexion, ses préférences et ses décisions afin que chacun puisse disposer des mêmes éléments pour fonder son opinion, autrement qu'à travers des clichés, des a priori et des jugements à l'emporte pièce.

Au surplus, dans un souci de totale transparence, le groupe de réflexion a estimé nécessaire que les groupes, s'ils le souhaitent, puissent faire figurer en annexe du rapport leurs observations sur les propositions et recommandations formulées.

Il faut encore préciser, pour être tout à fait clair, que le groupe de réflexion n'a pas retenu toutes les propositions qui lui ont été adressées. Le rapport n'en fait pas mention mais il n'est pas inutile d'indiquer, à ce stade, quelques principes qui expliquent que certaines propositions n'aient pas été retenues.

Tout d'abord, le **groupe de travail a considéré que sa réflexion devait porter prioritairement et quasi-exclusivement sur le Sénat**. C'est pourquoi il n'a pas souhaité remettre en cause les équilibres institutionnels fondamentaux de la V<sup>ème</sup> République ni les prérogatives gouvernementales du parlementarisme rationalisé.

Ensuite, le **groupe de réflexion a refusé la solution de facilité qui aurait consisté**, dans certains domaines, **à créer des structures permanentes nouvelles** ; il a estimé, non seulement qu'elles étaient toujours coûteuses, mais aussi, le plus souvent, qu'elles risquaient d'entraîner des double emplois ou de provoquer de difficiles et délicats problèmes de répartition de compétences. Il a donc exprimé, notamment dans le domaine du contrôle, sa nette préférence pour des structures temporaires et pour un recentrage sur les commissions permanentes, tout en étant conscient que cette option pouvait, à terme, poser la question de leur nombre en raison de la surcharge quasi-permanente de leur programme de travail législatif.

Enfin, le groupe de réflexion a constaté que dans certains domaines, peu de propositions et suggestions lui avaient été adressées. Il en a déduit que cela comportait, implicitement, une appréciation positive sur le bilan et les actions menées. A contrario, cela l'a conforté dans l'idée, somme toute évidente, qu'après le nécessaire examen de la question du mandat sénatorial, il convenait, dans le droit fil de l'idée exprimée par le Président PONCELET le 16 octobre 2001, de **recentrer les moyens et les efforts sur le « cœur de métier » du Sénat, assemblée parlementaire à part entière forte de ses deux bonus constitutionnels, la représentation des collectivités territoriales et des Français de l'étranger.**

C'est, en effet, prioritairement sinon exclusivement, sur le triptyque, mandat sénatorial, fonction législative, fonction de contrôle, que pourra être confortée la légitimité du Sénat et que l'on peut espérer évacuer et mettre un terme, comme l'indiquait le Président PONCELET le 16 octobre 2001, « aux procès en représentativité et donc en légitimité qui sont instruits, ça et là, à l'encontre du Sénat ».

\*

C'est dans cette perspective que le groupe de réflexion a déterminé les orientations générales des propositions et des recommandations qu'il formule dans ce rapport.

Le groupe de réflexion a tout d'abord affirmé la nécessité de préserver les principes essentiels du mode d'élection du Sénat, qui permettent de le différencier par rapport à l'Assemblée nationale :

- l'élection au suffrage universel indirect ;
- le maintien de la circonscription départementale ;
- la représentation constitutionnelle des collectivités territoriales.

Mais le statut électoral du Sénat a évolué depuis 1875, il peut encore évoluer en vue d'une meilleure adéquation aux changements de la démographie ou à une nouvelle donne de la décentralisation.

Le groupe de réflexion a donc formulé cinq propositions ou pistes de réflexions destinées à conforter la représentativité spécifique du Sénat :

- L'abaissement de l'âge d'éligibilité de trente-cinq à **trente ans** ;

- La réduction de la **durée du mandat à six ans**, qui est la durée de droit commun des mandats locaux ; cette réduction devrait intervenir dès le prochain renouvellement triennal de 2004, **sans que les mandats actuels soient remis en cause** ; ainsi s'ouvrira une **période transitoire** au cours de laquelle les mandats en cours iront jusqu'à leur terme, le mandat de six ans entrant progressivement en vigueur au fur et à mesure des renouvellements partiels. Sous la même réserve, le passage d'un renouvellement par tiers à un renouvellement par moitié appellera des mesures transitoires qui seront précisées par une loi organique.

- **L'actualisation**, demandée à deux reprises par le Conseil constitutionnel, **de la répartition des sièges entre les départements** en fonction du recensement de 1999, le nombre total de Sénateurs devant rester globalement stable à quelques unités près ;

- L'élection des sénateurs à la **proportionnelle dans les départements élisant quatre sénateurs**, afin d'assurer un meilleur équilibre entre représentation proportionnelle et scrutin majoritaire ;

- **L'augmentation du collège sénatorial**, d'abord pour une **meilleure prise en compte du fait urbain** et notamment de la place des grandes villes, ensuite **pour garantir une meilleure représentation aux départements et aux régions, qui pourraient désigner des délégués supplémentaires** à l'instar des communes les plus peuplées, le Sénat devant être le reflet le plus fidèle possible du paysage territorial.

Dans le même esprit, le groupe de réflexion a émis la suggestion que, lorsque le moment sera venu, le mode de scrutin du Sénat prenne en compte le phénomène des intercommunalités aujourd'hui naissantes.

Aujourd'hui, la révision ou l'actualisation de certains éléments du régime électoral du Sénat apparaît comme une nécessité, car à force d'être répétées à l'envi, certaines critiques peuvent, de proche en proche, mettre en cause la représentativité du Sénat et, à terme, sa légitimité, au risque de fragiliser le bicamérisme en France.

Le Sénat est loin de mériter l'image d'archaïsme ou de conservatisme que certains voudraient lui accoler.

Contrairement à une idée répandue par les détracteurs du Sénat, l'âge moyen des Sénateurs n'est pas très éloigné de celui des Députés et depuis le dernier renouvellement triennal, les Sénatrices sont en proportion aussi nombreuses que les Députées. La réalité est différente : loin d'être immuable, le Sénat change, évolue et se transforme au fil des renouvellements triennaux dans une proportion habituellement sous-estimée.

Depuis plusieurs années, le Sénat n'a eu de cesse de moderniser et d'améliorer ses méthodes de travail et de communication, comme le confirme par exemple le succès rencontré par son site Internet qui a contribué à mieux faire connaître les initiatives sénatoriales.

Sous l'impulsion de son Président, le Sénat a poursuivi et diversifié sa politique d'ouverture, d'abord vers les élus locaux, ensuite vers le monde de l'entreprise et dans la sphère internationale.

Trois événements parmi tant d'autres :

- Le Forum des Sénats du monde (mars 2000) a confirmé le dynamisme du bicamérisme qui est une idée d'avenir, notamment pour les démocraties émergentes ;
- Le 14 juillet 2000, le pacte républicain entre le Sénat et les maires a été solennisé par le rassemblement à Paris de plus de 13 000 maires ;
- Les états généraux des élus locaux, organisés dans les régions de France et d'outre-mer, ont confirmé que le Sénat, « maison des collectivités territoriales », était en phase avec les questions de la décentralisation et à l'écoute des préoccupations des élus locaux.

A l'évidence, le Sénat est une institution moderne, ouverte et dynamique ; c'est une raison de plus pour vider la querelle sur le mandat, il faut l'espérer, d'une manière définitive.

Avec un régime électoral rénové, le Sénat sera mieux à même d'assurer, dans la sérénité et en dehors de toute vaine polémique institutionnelle, ses missions constitutionnelles. Au surplus, un Sénat, conforté par une représentativité renouvelée, devrait en toute logique, **avoir des compétences plus affirmées pour les textes concernant les collectivités territoriales.**

Dans cette perspective, le groupe de réflexion formule plusieurs propositions destinées à consolider la fonction du Sénat comme représentant des collectivités territoriales :

- la **création d'un observatoire sénatorial de la décentralisation** ;
- la publication régulière de rapports d'information sur la décentralisation ;
- le développement du questionnement sur les problèmes des collectivités territoriales ;
- **une meilleure identification du rôle législatif du Sénat à l'égard des textes relatifs aux collectivités territoriales** (dépôt en premier lieu sur le Bureau du Sénat, absence de déclaration d'urgence et application du régime juridique des lois organiques).

A cet effet, le groupe de réflexion souhaite la **poursuite de la navette sur la proposition constitutionnelle adoptée par le Sénat en juin 2000**, cette proposition pouvant constituer le point de départ d'une réflexion d'ensemble sur une relance de la décentralisation.

**A l'égard des Français de l'étranger**, le groupe de réflexion a retenu plusieurs propositions ou recommandations de nature à améliorer la participation aux élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger et à mieux marquer la fonction de représentation par le Sénat des Français expatriés, notamment par la publication périodique de rapports d'information sur les problèmes des Français de l'étranger.

Fort de ses spécificités, **le Sénat doit assumer pleinement sa vocation première d'assemblée parlementaire**, en veillant à un meilleur équilibre entre les deux piliers de l'activité parlementaire, d'une part l'élaboration de la loi et d'autre part le contrôle, l'évaluation et la prospective.

Pour le groupe de réflexion, le Sénat doit mieux légiférer pour plus de contrôle et de débat en séance publique.

A cet effet, le groupe de réflexion, sous la double réserve du respect des prérogatives gouvernementales et du droit d'amendement de chaque sénateur, estime souhaitable, sans altérer la qualité du débat, de **moderniser et de diversifier les procédures d'examen des textes en fonction de leur objet** (vote en commission de certains textes, discussion des textes sur la base des conclusions de la commission, simplification des procédures abrégées). Cette diversification des procédures, qui ont pour point commun d'entraîner un accroissement du rôle délibératif des commissions, permettrait d'assurer une meilleure articulation entre le travail en commission et en séance publique pour consacrer plus de temps à la fonction de contrôle.

Le Président PONCELET l'a souligné avec force et le groupe de réflexion partage ce point de vue : **le contrôle, pris au sens large, doit devenir la « seconde nature » du Parlement**, lequel doit partager son temps entre l'examen de textes gouvernementaux et les débats généraux qui intéressent les Français dans leur vie quotidienne.

Pour mieux marquer l'importance de la **fonction de contrôle, le groupe de réflexion propose de la mentionner expressément à l'article 24 de la Constitution** : « *Le parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue la législation et les politiques publiques.* »

Pour accroître l'autonomie d'initiative des deux assemblées, **une deuxième séance mensuelle réservée serait instituée** notamment dans la perspective d'assurer un débouché en séance publique aux travaux de contrôle des commissions ou des délégations, mais aussi pour rattraper le retard de transposition des directives et de ratification des ordonnances.

En vue d'une meilleure coordination ou synergie des actions de contrôle, d'évaluation ou de prospective, conduites par les commissions ou les délégations, dont les moyens devraient être renforcés, un **programme semestriel serait établi par une réunion spéciale de la Conférence des Présidents.**

Le groupe de réflexion estime souhaitable que les **procédures de questionnement** en séance publique soient rénovées et dynamisées, notamment en ce qui concerne les séances de questions d'actualité qui devraient être plus spontanées et faire l'objet d'une programmation une fois par semaine, le mardi après-midi. Une fois par mois, une séance de « questions orales thématiques » permettrait aux Sénateurs d'interroger le Gouvernement sur des problèmes intéressant les collectivités territoriales ou sur des sujets de société. Le groupe de réflexion recommande également un renouveau des questions orales avec débat, recentrées sur les sujets les plus sensibles, ainsi qu'une amélioration du délai de réponse aux questions écrites.

« Chambre de réflexion », le Sénat doit également accorder toute sa place à la prospective.

Concernant l'Europe, l'International et la Communication, le groupe de réflexion a été amené à constater que beaucoup avait été réalisé dans ces trois domaines à partir des conclusions du groupe de travail de 1990, amplifié et diversifié au cours de ces dernières années avec, en particulier, la création de la Chaîne Public-Sénat.

Le Sénat n'a pas à « rougir » de son bilan : les Sénateurs travaillent beaucoup, les Sénateurs travaillent bien, encore faut-il le faire mieux savoir, grâce notamment à une meilleure lisibilité ou une meilleure visibilité des travaux parlementaires. En particulier, l'objectif de chaque instant doit demeurer d'assurer la diffusion la plus large possible des rapports du Sénat auprès du grand public et des élus locaux car les rapports législatifs, les rapports d'information des commissions et des délégations, les rapports d'enquête constituent, avec les comptes rendus des séances, le meilleur vecteur de la communication d'une assemblée parlementaire.

Comme on peut le voir, les propositions, recommandations ou suggestions du groupe de réflexion sont de portée ou d'importance variable : certaines exigent une modification de la Constitution, d'une loi organique ou d'une loi ordinaire, d'autres passent par une révision du Règlement du Sénat, d'autres encore supposent de simples changements de pratique.

La préoccupation de base du groupe de réflexion a été de formuler des propositions simples, pragmatiques et adaptées qui se présentent plutôt comme des pistes de réflexion. Si elles étaient retenues, les modalités pratiques de leur mise en œuvre relèveraient bien entendu de l'appréciation des organes compétents du Sénat, raison pour laquelle le groupe n'a pas souhaité à ce stade entrer dans le détail des mesures proposées.

Par-delà la diversité des propositions, la volonté commune est claire : rénover et moderniser l'image du Sénat, conforter sa crédibilité auprès de l'opinion publique et des médias, donner un nouvel élan au bicamérisme.

Avec un régime électoral renouvelé et modernisé (mandat de 6 ans, rééquilibrage entre scrutin majoritaire et représentation proportionnelle, mise à jour du nombre et de la répartition des sièges de sénateurs, prise en compte du fait départemental et régional, représentation plus juste des communes les plus peuplées), le Sénat verra sa légitimité consolidée avec, en parallèle, une réaffirmation et un renforcement de ses compétences législatives et de contrôle, notamment dans le domaine des collectivités locales. Ces deux orientations sont complémentaires voire indissociables. Plus précisément, la réduction du mandat sénatorial à 6 ans ne devrait intervenir que sous la réserve d'un rééquilibrage entre scrutin majoritaire et représentation proportionnelle et sous la condition que les compétences du Sénat soient mieux affirmées à l'égard des textes législatifs relatifs aux collectivités territoriales.

Mais la rénovation de l'institution sénatoriale ne saurait se limiter aux travaux d'un groupe de travail ou de réflexion, constitué tous les dix ans : **la modernisation de la « Maison Sénat » doit être une préoccupation permanente, elle est l'affaire de tous et d'abord et avant tout de chaque Sénateur** ; son succès suppose le consensus le plus large entre les groupes politiques. Aujourd'hui comme hier, toutes les énergies et toutes les compétences doivent être mobilisées pour faire en sorte que l'image du Sénat reflète la spécificité de son rôle irremplaçable de chambre de réflexion et de prospective.



## PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION

### I - LE MANDAT SÉNATORIAL

#### 1 – AGE D'ÉLIGIBILITÉ DES SÉNATEURS

Souhaitant maintenir une différence de principe avec l'Assemblée nationale, le groupe de réflexion propose **un abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs à trente ans**<sup>1</sup>.

#### 2 – LA DURÉE DU MANDAT

Le groupe de réflexion :

**2.1.** propose une **réduction de la durée du mandat sénatorial à 6 ans**<sup>2</sup>,

**2.2.** préconise un **renouvellement par moitié tous les 3 ans** plutôt qu'un renouvellement par tiers tous les 2 ans<sup>3</sup>,

**2.3.** estime souhaitable de s'en remettre à la commission des lois pour déterminer **les mesures transitoires** de telle sorte que la réduction du mandat sénatorial commence à s'appliquer, pour la première fois, **dès le prochain renouvellement du Sénat** et sans remettre en cause la durée des mandats actuellement en cours.

#### 3 – LA RÉPARTITION ET LE NOMBRE DES SÉNATEURS

Le groupe de réflexion a retenu **le principe d'une actualisation de la répartition des sièges entre les départements** en fonction du recensement de 1999, le nombre de Sénateurs devant rester globalement stable à quelques unités près<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> M. BEL et M. BRET ayant proposé un abaissement à 23 ans.

<sup>2</sup> A l'exception de M. PELLETIER, favorable au maintien de la durée actuelle, M. BEL souhaitant pour sa part que l'alternative entre une durée de 6 ans ou 5 ans reste, pour l'instant, ouverte.

<sup>3</sup> M. BEL et M. BRET se sont, pour leur part, exprimés en faveur d'un renouvellement intégral.

<sup>4</sup> M. BEL et M. BRET n'ont pas, pour leur part, exclu le principe de l'application de la clé de répartition traditionnelle, qui se traduirait par la création d'un certain nombre de sièges supplémentaires.

#### **4 - LE MODE DE SCRUTIN**

**4.1.** Le groupe de réflexion a proposé de **maintenir le département comme circonscription d'élection** des Sénateurs.

**4.2.** Il a opté pour **l'élection des sénateurs à la proportionnelle à partir de 4 Sénateurs par département**<sup>1</sup>.

#### **5 – LE COLLÈGE ÉLECTORAL DU SÉNAT**

**5.1.** Le groupe de réflexion s'est prononcé en faveur de **l'augmentation du nombre des électeurs sénatoriaux :**

- pour une meilleure prise en compte du **fait urbain** et notamment de la place des grandes villes dans le collège sénatorial,

- pour donner une meilleure représentation aux départements et aux régions, qui procéderaient à **l'élection de délégués supplémentaires**, à l'instar des communes les plus peuplées.

**5.2.** Le groupe de réflexion a évoqué la possibilité de prévoir l'élection des délégués sénatoriaux par priorité parmi **les suivants de liste afin de renforcer leur légitimité.**

**5.3.** Enfin, il a souhaité qu'une réflexion soit engagée sur la prise en compte, le moment venu, des **intercommunalités** dans le collège électoral du Sénat.

<p style="text-align: center;"><b>II - LE SÉNAT, REPRÉSENTANT CONSTITUTIONNEL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE</b></p>
--

#### **1 – LE SÉNAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Le groupe de réflexion recommande :

**1.1.** l'institution d'un **Observatoire de la Décentralisation**. Cet organe, purement interne au Sénat, s'appuierait sur le concours du Service des Collectivités territoriales. L'Observatoire serait notamment chargé d'établir un

---

<sup>1</sup> *M. BEL et M. BRET se sont prononcés en faveur de l'application de la proportionnelle à partir de 2 sénateurs par département.*

« tableau de bord » financier et budgétaire et d'élaborer des études générales, y compris de droit comparé, sur la décentralisation et les collectivités territoriales ;

**1.2.** la poursuite de l'élaboration régulière de **rapports d'information sur la décentralisation établis par une mission d'information commune** sans préjudice de la possibilité pour les commissions de créer des missions d'information ou des groupes de travail sur des sujets particuliers ;

**1.3.** la programmation en séance publique, à périodicité régulière, de **débats sur les collectivités territoriales à partir de questions orales avec débat.**

**1.4.** une meilleure identification, dans la Constitution, du rôle législatif du Sénat pour les textes portant sur les principes fondamentaux de la décentralisation, le Sénat étant le représentant constitutionnel des collectivités territoriales.

A cet effet, l'examen de ces textes serait assorti des garanties de procédure suivantes :

- dépôt des projets de loi en **premier sur le Bureau du Sénat** ;
- **absence de déclaration d'urgence** afin de garantir un examen approfondi de ces textes ;
- application à ces textes du **régime juridique des lois organiques**, qui implique notamment qu'en cas de désaccord avec le Sénat, l'Assemblée nationale peut avoir le « dernier mot » à la condition de se prononcer à la majorité absolue de ses membres.

**1.5.** En conséquence, le groupe de réflexion souhaite **la poursuite de la navette sur la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales** et à ses implications fiscales et financières, adoptée par le Sénat en juin 2000 et en instance à l'Assemblée nationale.

La discussion de ce texte pourrait constituer le point de départ d'une réflexion constitutionnelle d'ensemble sur la décentralisation, portant notamment sur la prise en compte des spécificités des DOM par une adaptation du droit commun et la reconnaissance d'un droit à l'expérimentation locale de réformes susceptibles d'être étendues après évaluation.

## **2 – LE SÉNAT ET LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE**

Le groupe de réflexion a retenu un certain nombre de propositions et de recommandations de nature à améliorer la participation aux élections au Conseil Supérieur des Français de l'étranger et à mieux marquer la fonction constitutionnelle de représentation par le Sénat des Français expatriés.

Il recommande :

**2.1.** de faire explorer par le ministère des Affaires étrangères les voies et moyens susceptibles d'améliorer le taux de **participation aux élections au Conseil Supérieur des Français de l'étranger (CSFE)** ;

**2.2.** d'abroger l'interdiction de toute **propagande électorale à l'étranger** (article 5 de la loi du 7 juin 1982) ;

**2.3.** de favoriser le développement de **liens institutionnels entre le Sénat et le Conseil Supérieur des Français de l'étranger**, notamment en posant le principe d'une audition annuelle par la commission des Affaires étrangères du ministre des affaires étrangères en sa qualité de Président du CSFE ;

**2.4.** d'établir, selon une périodicité à définir, **un rapport d'information sur les problèmes des Français de l'étranger** ;

**2.5.** de veiller à ce que les déplacements officiels de Sénateurs à l'étranger permettent d'étudier systématiquement, avec le concours du Quai d'Orsay, la situation des Français établis dans le pays concerné et donnent lieu à compte-rendu dans les rapports d'information des missions des commissions et des groupes d'amitié.

**2.6.** Le groupe de réflexion a, par ailleurs, évoqué la possibilité pour le Président du Sénat de parrainer au Sénat une « **journée annuelle des Français de l'étranger** ».

### **III - LA FONCTION LÉGISLATIVE**

#### **1 – LE VOTE EN COMMISSION DE CERTAINS TEXTES**

Le groupe de réflexion recommande une modification constitutionnelle qui autoriserait le **vote en commission** de certains textes<sup>1</sup>. Les modalités de cette nouvelle procédure seraient précisées par une loi organique, puis par le règlement de chacune des deux Assemblées.

---

<sup>1</sup> Réserves de M. Robert BRET.

**La loi organique déterminerait la liste des textes susceptibles de relever de cette procédure** qui pourrait concerner notamment les projets de loi de codification, les projets de loi de ratification des ordonnances, les textes autorisant l'approbation ou la ratification de conventions internationales et les textes considérés comme techniques par la Conférence des Présidents.

L'application de cette nouvelle procédure devrait être subordonnée au **vote du Sénat** sur les conclusions de la Conférence des Présidents et ne pourrait être engagée en cas d'**opposition du Gouvernement**.

Le Règlement fixerait les modalités de discussion en commission qui devraient assurer **la publicité des débats**, garantir **les droits des sénateurs, auteurs d'amendements** et préserver l'exercice des **prérogatives constitutionnelles du Gouvernement**.

**La Conférence des Présidents serait chargée d'éviter la concomitance entre la séance publique et la réunion d'une commission appelée à voter un texte de loi.**

## **2 – LA DISCUSSION DES TEXTES SUR LA BASE DES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION SAISIE AU FOND<sup>1</sup>**

Afin d'éviter la redondance de la présentation des amendements en **commission, puis en séance publique**, le groupe de réflexion préconise une révision constitutionnelle autorisant la discussion des projets de loi ou des textes transmis par l'Assemblée nationale sur **la base des conclusions de la commission saisie au fond** sauf opposition du Gouvernement sur les textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire.

## **3 – L'INSTITUTION PAR LE RÈGLEMENT DE DEUX NOUVELLES PROCÉDURES SIMPLIFIÉES AU LIEU ET PLACE DES ACTUELLES PROCÉDURES DITES ABRÉGÉES<sup>2</sup>**

**3.1. La procédure d'examen simplifiée** procéderait de l'initiative du Président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement. Le recours à cette procédure devrait être approuvé par le Sénat statuant sur les conclusions de la Conférence des Présidents. Cette procédure ne pourrait s'appliquer à certains textes importants tels qu'ils sont énumérés par l'article 47 nonies du Règlement et aurait notamment pour effet de limiter les droits de parole dans la discussion générale et dans la discussion des articles.

---

<sup>1</sup> Réserves de M. Robert BRET.

<sup>2</sup> *Idem.*

Pour les textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire, **le Gouvernement pourrait exercer un droit d'opposition.**

**3.2.** Le groupe de réflexion s'est également prononcé en faveur d'une procédure de **vote sans débat** des conventions internationales et des conventions fiscales qui pourrait être décidée par la Conférence des Présidents, sur la proposition de la commission intéressée.

#### **4 – LA LIMITATION DE LA DISCUSSION GÉNÉRALE À PARTIR DE LA DEUXIÈME LECTURE<sup>1</sup>**

Le groupe de réflexion préconise une modification du Règlement du Sénat afin de prévoir que, **sauf décision contraire de la Conférence des Présidents**, la discussion générale serait limitée, à partir de la deuxième lecture, aux **interventions du Gouvernement** et du **rapporteur au fond**.

#### **5 – LE REGROUPEMENT ET LE VOTE GLOBAL DES AMENDEMENTS RÉPÉTITIFS OU DE PURE TECHNIQUE LÉGISLATIVE<sup>2</sup>**

Le groupe de réflexion recommande que, par une évolution de la pratique de la présidence des débats, les amendements répétitifs ou de pure technique législative puissent, en cas d'accord entre la commission et le Gouvernement, faire **l'objet d'une adoption globale au début de la discussion des articles**.

#### **6 – LA RECHERCHE D'ACCORDS PARTIELS PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE**

Le groupe de réflexion recommande comme une bonne pratique l'examen par la commission mixte paritaire, dans toute la mesure du possible, de l'ensemble des dispositions restant en discussion, en vue de favoriser **la reprise des accords partiels lors de la nouvelle lecture**.

#### **7 – LA CONSULTATION DU CONSEIL D'ETAT SUR LES PROPOSITIONS DE LOI**

Le groupe de réflexion suggère une révision de la Constitution afin de conférer au Président de chaque Assemblée la faculté de solliciter l'avis du

---

<sup>1</sup> Réserves de M. Robert BRET.

<sup>2</sup> Idem

Conseil d'Etat sur une proposition de loi avant son inscription à l'ordre du jour du Sénat.

#### IV - LE CONTRÔLE, L'ÉVALUATION ET LA PROSPECTIVE

##### 1 – L’AFFIRMATION CONSTITUTIONNELLE DE LA FONCTION DE CONTRÔLE, D’ÉVALUATION ET DE PROSPECTIVE

Le groupe de réflexion estime que la fonction de contrôle et d'évaluation devrait être consacrée et affirmée dans la Constitution au même titre que la fonction législative. A cet effet l'article 24 de la Constitution comprendrait un alinéa rédigé de la façon suivante : « Le Parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue la législation et les politiques publiques. »

2 – Le groupe de réflexion préconise l'institution, par une modification de l'article 48 de la Constitution, d'une **deuxième séance mensuelle réservée** afin notamment de valoriser les travaux de contrôle, d'évaluation ou de prospective et de rattraper le retard constaté dans la transposition des directives européennes ou la ratification d'ordonnances.

##### 3 – LA PROGRAMMATION, LA COOPÉRATION, LA COORDINATION ET L'INFORMATION CONCERNANT L'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONTRÔLE, D'ÉVALUATION ET DE PROSPECTIVE

3.1. Le groupe de réflexion préconise l'amélioration de la coordination et de la synergie entre les actions de contrôle, d'évaluation et de prospective par la mise au point d'un **programme semestriel des actions de contrôle** qui serait défini par **une réunion spéciale de la Conférence des Présidents** à laquelle seraient associés les présidents des délégations qui ne sont pas membres de la Conférence des Présidents. Ce programme, comme son exécution, feraient l'objet d'une **politique d'information** spécifique.

3.2. Le groupe de réflexion recommande un renforcement de la **coopération entre les commissions permanentes** par un **recours privilégié à la formule de la mission commune d'information**, dont les règles de désignation et les pouvoirs seraient précisés dans l'Instruction Générale du Bureau (sans préjudice de la possibilité pour les commissions de créer des missions d'information internes ou des groupes de travail).

#### **4 – LA LOI DE FINANCES**

Le groupe de réflexion souhaite :

**4.1. la consolidation et l'élargissement du débat d'orientation budgétaire** qui devrait englober, outre les finances publiques, les finances locales, sociales et européennes.

**4.2. la poursuite de la modernisation des modalités de discussion de la loi de finances.**

#### **5 – L'ÉVALUATION**

Le groupe de réflexion considère que **l'évaluation de la loi doit devenir une priorité**. Il préconise à cet effet **un meilleur suivi de l'application des lois** notamment par une redistribution des compétences de l'Office d'évaluation de la législation et une meilleure diffusion des rapports déposés par le Gouvernement.

#### **6 – LE RENFORCEMENT DES MOYENS INTERNES ET EXTERNES**

Le groupe de réflexion recommande :

**6.1.** la poursuite du **renforcement**, engagé depuis plusieurs années, **des moyens d'expertise interne des commissions et des délégations** et l'accompagnement de cette action par une meilleure coordination et une meilleure synergie des services chargés des études économiques, des études juridiques et des études relatives aux collectivités locales afin notamment de favoriser leur contribution aux travaux des commissions et des délégations ;

**6.2.** de compléter ces moyens, en tant que de besoin, par **un développement du recours à des concours extérieurs** (organismes publics ou privés, experts, universitaires...) pour la réalisation d'études ou d'expertises, notamment dans le cadre défini par le Bureau du Sénat et le Conseil de Questure du 20 décembre 2001.

#### **7 – LA DYNAMISATION ET LA RÉNOVATION DES PROCÉDURES DE QUESTIONNEMENT**

Le groupe de réflexion recommande :

**7.1.** La mise à profit de la **deuxième séance mensuelle réservée** afin de prévoir, par exemple, la programmation systématique du **débouché en séance publique des travaux des commissions d'enquête et des missions d'information communes** ;



7.2. Le retour à **un tour plus spontané pour les questions d'actualité au Gouvernement** en privilégiant les thèmes en relation directe avec l'actualité (programmation de ces séances de questions le mardi à 16 heures 30, une fois par semaine) ;

7.3. La programmation une fois par mois de « **questions orales thématiques** » sur des sujets intéressant les collectivités locales ou sur des problèmes de société (débat d'une heure trente, à partir d'une dizaine de questions adressées à un ministre et réparties à la proportionnelle des groupes) ;

7.4. **Un renouveau des questions orales avec débat en les recentrant sur des sujets sensibles** ;

7.5. L'amélioration du **délai de réponse aux questions écrites** par l'institution de « questions signalées » ou la programmation de séances de questions orales reprenant certaines des questions écrites restées sans réponse.

## 8 – **DIVERS**

Le groupe de réflexion préconise :

8.1. L'organisation de « **grands colloques du Sénat** » avec la participation de parlementaires, de représentants de la société civile et de personnalités qualifiées sur les sujets d'actualité ou de société ;

8.2. L'établissement et la diffusion de **notes d'actualité** sous l'égide, d'une part, de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et, d'autre part, de la Délégation à la planification.

## V - LE SÉNAT ET L'EUROPE

1. Pour permettre au Sénat d'exercer une influence accrue sur le processus de décision européen, le groupe de réflexion préconise **une modification de l'article 73 bis du Règlement du Sénat** afin de favoriser l'adoption des « résolutions européennes » dans des délais plus courts :

- en autorisant la délégation pour l'Union européenne de rapporter elle-même une proposition de résolution lorsque la commission saisie au fond en formule la demande ;

- en substituant un délai d'un jour franc à l'actuel délai de 10 jours prévu à l'alinéa 8 à l'issue duquel l'adoption de la proposition de résolution devient résolution du Sénat.

2. Le groupe de réflexion souhaite **un renforcement des échanges interparlementaires avec les secondes chambres des États membres et des États candidats à l'admission à l'Union européenne** :

- dans le cadre de l'Association des Sénats d'Europe,
- par le développement des réunions de travail des commissions et délégations du Sénat avec les commissions des différents États membres et des États candidats à l'admission et les commissions du Parlement européen.

3. Le groupe de réflexion apporte son appui à **la création d'une seconde chambre européenne** représentant les parlements nationaux au sein des institutions européennes, et chargée notamment de veiller au respect du principe de subsidiarité

<b>VI - LE SÉNAT ET « L'INTERNATIONAL »</b>
---

Le groupe de réflexion propose :

1. l'introduction de **l'obligation constitutionnelle d'un débat parlementaire en cas d'engagement des troupes françaises** en dehors du territoire national ;

2. une transmission officielle par le Gouvernement de la liste de l'ensemble des conventions et accords internationaux conclu chaque année ;

3. **une amélioration de l'information du Sénat sur l'activité des organisations internationales** où le Sénat est représenté au moyen de délégations par :

- la publication de rapports d'activité plus synthétiques ;
- des communications régulières, d'une part, des présidents des dites délégations auprès des commissions concernées, et, d'autre part, des représentants des groupes politiques au sein de ces délégations auprès de leurs groupes respectifs ;

4. Une meilleure programmation des séances publiques consacrées à la ratification des accords internationaux.

## VII - LA COMMUNICATION

Le groupe de réflexion estime que la politique de communication sur les travaux du Sénat devait être amplifiée. A cet effet il préconise :

**1. l'attribution d'une dotation de communication à chaque commission** lui permettant de mieux faire connaître ses travaux ;

**2. l'installation d'un correspondant de l'agence Reuters** au Sénat et la souscription d'un abonnement à cette agence.

**3. une plus large diffusion des rapports les plus importants du Sénat** auprès du grand public et de l'ensemble des élus locaux, notamment par la recherche d'un meilleur équilibre entre les supports traditionnels et les nouvelles technologies de l'information et de la communication.



## CHAPITRE I

### LE MANDAT SÉNATORIAL

#### I. LE MODE D'ÉLECTION DU SÉNAT : DES AMÉNAGEMENTS SOUHAITABLES, SOUS RÉSERVE DE RESPECTER LES SPÉCIFICITÉS SÉNATORIALES

##### *A. LE BICAMÉRISME DIFFÉRENCIÉ EST UN ÉLÉMENT FONDATEUR DE LA TRADITION PARLEMENTAIRE FRANÇAISE DEPUIS 1875*

Assemblée parlementaire de plein exercice, le Sénat est en outre investi d'une représentativité propre, les collectivités locales et les Français de l'étranger, qui justifie que les sénateurs soient dotés d'un statut électoral propre, différent de celui des députés.

Même si ce statut n'a rien de figé ni d'intangible -il a d'ailleurs évolué sur plusieurs points depuis 1875- la différence entre le régime électoral des membres des deux assemblées est une constante remontant aux origines de la III<sup>ème</sup> République, et qui est devenue partie intégrante de la tradition parlementaire française.

Quatre éléments fondamentaux marquent ainsi le statut électoral des sénateurs :

- **un âge d'éligibilité plus élevé** que celui des députés ;
- **une durée de mandat plus longue** que celui de l'Assemblée nationale, assortie du renouvellement du Sénat lui-même par fraction (les « séries »), alors que le renouvellement de l'Assemblée nationale s'effectue intégralement à l'issue de chaque législature ;
- **l'élection au suffrage universel indirect** par un collège électoral composé essentiellement d'élus locaux, en particulier les représentants des conseils municipaux ;
- **une circonscription électorale de nature territoriale**, c'est-à-dire fondée sur l'organisation institutionnelle locale -le département ou la collectivité territoriale d'outre-mer- là où le découpage des circonscriptions, de nature purement électorale, de l'Assemblée nationale, sans méconnaître totalement la géographie, est avant tout basé sur la démographie.

**B. POUR AUTANT, DES CRITIQUES LANCINANTES SONT FORMULÉES  
CONTRE CERTAINS ÉLÉMENTS DU STATUT ÉLECTORAL DES  
SÉNATEURS**

Pour l'essentiel, ces critiques se concentrent :

- **sur l'âge d'éligibilité des sénateurs** -actuellement fixé à 35 ans- qui paraît trop élevé à certains ;

- **sur la durée du mandat des sénateurs** -neuf années- qui serait trop longue, comparée à celle des autres mandats électifs ; le hiatus entre la durée du mandat des assemblées locales -cinq ou six ans- et celle du mandat sénatorial est également souligné ;

- **sur une insuffisante prise en compte des évolutions ayant affecté la démographie française**, tant en ce qui concerne la composition du collège électoral (qui accorderait trop de poids aux petites communes rurales, au détriment des villes) qu'en ce qui concerne le nombre et la répartition des sièges du Sénat entre les différents départements.

Cette dernière critique mérite un examen d'autant plus attentif qu'au nombre des exigences constitutionnelles afférentes à toute représentation politique, figure en bonne place l'égalité du suffrage ; or, comme le Conseil constitutionnel l'a indiqué<sup>1</sup>, le respect de ce principe implique que les élections s'organisent « *sur des bases essentiellement démographiques* ».

Aussi le groupe de réflexion a-t-il jugé souhaitable d'aborder tous les éléments spécifiques de la représentativité des sénateurs, avec un double objectif :

- couper court -ou tenter de couper court- aux critiques contre le Sénat et les sénateurs,

- mais aussi envisager les moyens de renforcer leur représentativité, pour leur permettre de mieux représenter les collectivités territoriales de la République.

Le groupe de réflexion a fondé ses discussions sur les contributions écrites de ses membres, les propositions déposées au cours des dernières années et les débats récents, notamment ceux ayant porté sur la loi modifiant le régime électoral du Sénat.

---

<sup>1</sup> Décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986 (loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés).

## **II. L'ACTUALISATION DU STATUT ÉLECTORAL DES SÉNATEURS, NÉCESSAIRE POUR AMÉLIORER LA REPRÉSENTATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR LE SÉNAT, TOUT EN COUPANT COURT AUX CRITIQUES QUI LE FRAGILISENT**

### ***A. LE GROUPE DE RÉFLEXION PROPOSE DE RAMENER À 30 ANS L'ÂGE D'ÉLIGIBILITÉ DES SÉNATEURS***

S'agissant de l'accès à des fonctions politiques d'une certaine importance, la « querelle de l'âge d'éligibilité » a souvent quelque chose d'assez artificiel<sup>1</sup>.

Pour s'en tenir à un seul exemple, les citoyens sont éligibles à l'Assemblée nationale dès 23 ans, mais combien le Palais Bourbon accueille-t-il de députés de moins de 30 ans ?

Cela étant, ne serait-ce que pour des questions de principe, la question mérite d'être considérée, d'autant que l'âge d'éligibilité des sénateurs encourt des critiques récurrentes qui sapent l'appréciation positive portée sur les travaux du Sénat.

#### **1. L'âge de l'éligibilité des sénateurs : un problème plus apparent que réel**

Sous la III<sup>ème</sup> République, l'âge d'éligibilité au Sénat était fixé à 40 ans. Depuis lors, cet élément du statut électoral des sénateurs n'a enregistré qu'une légère évolution -à la baisse- puisqu'à l'heure actuelle, « *nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de trente-cinq ans révolus* »<sup>2</sup>. A l'Assemblée nationale, l'âge d'éligibilité est fixé à 23 ans.

Pour certains, le seuil de 35 ans paraît encore trop élevé, et contribuerait -parmi d'autres éléments- à conférer au Sénat l'image d'une assemblée d'élus âgés, moins en phase que l'Assemblée nationale avec les aspirations de la population, les jeunes, notamment.

Cette critique semble infondée à la majorité du groupe de réflexion, car l'important ne réside pas dans l'âge d'éligibilité à un mandat -donnée avant tout juridique- mais dans l'âge moyen réel des membres de l'assemblée, toujours bien plus élevé.

---

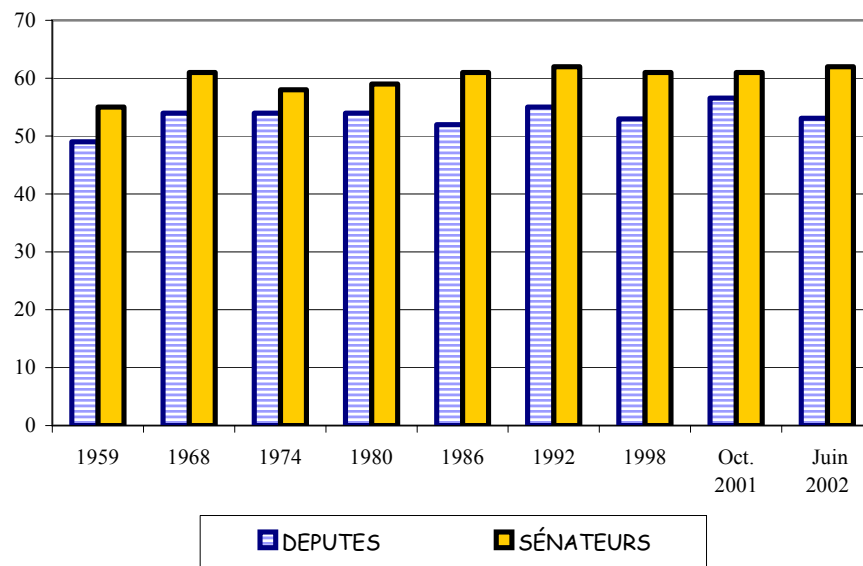
<sup>1</sup> Ainsi le code électoral ne prévoit directement aucun âge spécifique d'éligibilité pour l'élection à la Présidence de la République... !

<sup>2</sup> Article LO 296 du code électoral.

Or, sur ce point, l'important écart entre les âges d'éligibilité au Sénat et à l'Assemblée nationale s'efface en large part quand on compare l'âge moyen des députés et des sénateurs.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2001, l'âge moyen des sénateurs s'établissait ainsi à 61 ans.

Le faible écart entre l'âge moyen des membres de chacune des deux assemblées se vérifie depuis 1959, comme l'établit le graphique ci-après :



## 2. Les propositions du groupe de réflexion sur l'âge d'éligibilité des sénateurs

Le groupe de réflexion a constaté que **ce problème de l'âge d'éligibilité au Sénat se déclinait en deux questions**, auxquelles il a tenu à tenu à apporter une réponse propre :

- **sur le principe, est-il souhaitable d'abaisser cet âge d'éligibilité ?**

- si, en effet, il apparaît opportun d'abaisser l'âge d'éligibilité, **doit-on l'uniformiser avec l'âge d'éligibilité au mandat de député, ou bien faut-il, en ce domaine, maintenir une différence entre le Sénat et l'Assemblée nationale ?**

**Sur la question de principe**, le groupe de réflexion a pu constater que le Sénat avait déjà été saisi de plusieurs propositions d'abaissement de l'âge d'éligibilité au mandat de sénateur.



On pourrait, certes, faire valoir que la portée pratique de cette mesure risque de demeurer assez limitée.

De fait, une bonne expérience des affaires locales représente un atout décisif dans la candidature à l'élection sénatoriale, les chances d'être élu étant faibles pour un candidat trop jeune, qui n'aurait pas disposé du temps nécessaire pour se faire apprécier des élus locaux de son département, notamment à travers l'exercice pendant une durée suffisante d'un mandat local ou de responsabilités politiques locales.

Cela étant, avec l'extension de la représentation proportionnelle -qui intéresse désormais près des deux tiers des sièges du Sénat- certaines listes pourraient juger opportun de placer en position éligible des candidats plus jeunes qu'actuellement.

L'abaissement de l'âge d'éligibilité constituerait avant tout un signal à la symbolique forte.

Comme le soulignait l'exposé des motifs de la proposition de loi organique présentée à cet effet par M. Henri de Raincourt et plusieurs sénateurs, cette mesure manifesterait *« la volonté du Sénat de s'engager résolument dans la voie de la nécessaire modernisation de la vie publique en offrant à des plus jeunes la possibilité de se présenter au Sénat »*.

**L'objectif de rénovation de l'institution sénatoriale plaide en faveur d'une diminution de l'âge d'éligibilité.**

➤ Aussi, **le groupe de réflexion a-t-il admis le principe d'un abaissement de l'âge d'éligibilité au mandat de sénateur.**

➤ En revanche, MM. Jean-Pierre Bel et Robert Bret ayant proposé de fixer l'âge d'éligibilité à 23 ans<sup>1</sup> comme pour les députés, le groupe de réflexion a estimé plus conforme au bicamérisme différencié de maintenir une certaine différence de principe avec les députés, cet écart étant un des éléments de la souhaitable différenciation institutionnelle entre les deux composantes du Parlement.

➤ C'est pourquoi le groupe de réflexion propose de ramener à 30 ans l'âge d'éligibilité au Sénat.

---

<sup>1</sup> M. Robert Bret a également évoqué l'âge de 18 ans.

**B. LE GROUPE DE RÉFLEXION PRÉCONISE DE RÉDUIRE LA DURÉE DU MANDAT SÉNATORIAL À SIX ANS, TOUT EN MAINTENANT LE RENOUVELLEMENT PARTIEL DU SÉNAT, PAR MOITIÉ TOUS LES TROIS ANS**

**1. La durée du mandat sénatorial : une question désormais difficile à éluder**

Aux termes de l'actuel article L.O. 275 du code électoral, « *les sénateurs sont élus pour neuf ans* ».

De tous les éléments du statut électoral des sénateurs, cette durée de mandat est sans doute celui qui suscite le plus d'interrogations et de critiques.

Le passage au quinquennat pour le mandat de Chef de l'Etat (loi constitutionnelle de septembre 2000) a relancé le débat sur la durée du mandat sénatorial qui connaît désormais un différentiel de trois ou quatre ans par rapport à l'ensemble des mandats nationaux et locaux. Le Sénat peut-il rester en dehors du mouvement qui tend à inscrire la durée des mandats électifs dans la limite de cinq ou de six ans ?

Il se trouve que sur ce point, la Constitution confère au Sénat un plein pouvoir d'appréciation : la durée du mandat des sénateurs est fixée par une disposition organique « *relative au Sénat* » au sens de l'article 46, alinéa 4 de la Constitution, laquelle ne peut être modifiée qu'avec son approbation.

D'un point de vue juridique, le Sénat aurait donc la possibilité de s'opposer au raccourcissement de la durée de son mandat.

Mais c'est précisément parce que sur cette question, son accord est indispensable, que dans un contexte serein et pour mettre un terme à une critique dont il est trop souvent victime, « *le Sénat s'honorerait en prenant lui-même l'initiative d'une réduction à six ans de la durée du mandat de ses membres* », comme l'a considéré M. Christian Poncelet, dans son allocution du 16 octobre 2001.

*a) Le régime actuel : un mandat long avec, pour corollaire, le renouvellement partiel du Sénat*

**Un mandat sénatorial plus long que celui des députés et le renouvellement du Sénat par séries constituent deux caractéristiques ancrées dans la tradition bicamérale française** depuis la Constitution de la III<sup>ème</sup> République.

En effet, c'est l'article 6 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 qui, le premier, a assigné une durée de neuf ans au mandat des sénateurs, disposant par ailleurs que le Sénat se renouvellerait, comme actuellement, « *par tiers, tous les trois ans* ».

Sous la IV<sup>ème</sup> République -où la durée du mandat des sénateurs a été ramenée à six ans- le Conseil de la République était renouvelé triennalement par moitié, les membres de cette assemblée ayant été répartis en deux séries d'importance approximativement égale (série A et série B) par l'article 2 de la loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948.

Avec le retour au mandat de neuf ans et au renouvellement triennal par tiers, **la V<sup>ème</sup> République est revenue aux principes antérieurs de la III<sup>ème</sup> République**, auxquels elle a conféré une valeur organique.

Une durée de mandat plus longue pour les sénateurs que pour les députés, combinée à « l'effet de lissage politique » résultant du renouvellement du Sénat par séries, peut être considérée comme introduisant un facteur supplémentaire de stabilité et d'équilibre dans le bicamérisme différencié français.

*b) La question du hiatus entre la durée du mandat des sénateurs et celle du mandat de la plupart des élus locaux*

**On peut trouver peu fondé le différentiel de trois ans entre la durée du mandat sénatorial et celui des conseillers généraux et des conseillers municipaux, qui forment pourtant l'essentiel du collège électoral des sénateurs.**

Dans sa proposition de loi organique n° 465 du 29 juin 2000, M. Patrice Gélard pose ainsi clairement la question : « ... *l'article 24 de la Constitution confère au Sénat le rôle d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République. Il semble, en ce sens naturel, que les sénateurs élus par un collège électoral composé de membres ayant eux-mêmes obtenu, dans leur grande majorité, des mandats de six ans, soient élus pour une durée équivalente ...* ».

Ce différentiel de trois ans n'est pas à l'abri de la critique car **il limite dans une certaine mesure le droit de suffrage des élus locaux**. En effet, en espaçant trop l'intervalle entre deux élections sénatoriales consécutives dans le même département, il prive certains membres des assemblées locales de la possibilité de participer comme électeur à cette élection, pour peu que le précédent renouvellement triennal ait eu lieu moins de trois ans avant celui de leur propre conseil. C'est le sort qui fut réservé, par exemple, aux conseillers municipaux élus en 1995 dans les départements de la série B, et dont le mandat avait déjà expiré au moment du renouvellement de cette série, fin septembre 2001.

*c) Plusieurs propositions de loi organiques récentes ont préconisé une réduction de la durée du mandat sénatorial*

A l'instar du Président du Sénat, le groupe de réflexion constate que **la question de la durée du mandat n'est plus taboue**.

La meilleure preuve en est que dans la période récente, le Sénat a été saisi de plusieurs propositions de loi tendant à réduire cette durée et, le cas échéant, de modifier la périodicité du renouvellement du Sénat.

Pas moins de **sept propositions de loi organiques** ont été déposées entre juin et octobre 2000 sur le Bureau du Sénat et **toutes** -pour des motivations et selon des modalités assez différentes, il est vrai- **préconisent de ramener le mandat sénatorial à six ans** :

1. la proposition de loi organique n° 429 du 21 juin 2000, présentée par MM. Robert Badinter, Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparentés, « *tendant à fixer à six ans la durée du mandat de sénateur* » ;

2. la proposition de loi organique n° 440 du 26 juin 2000, présentée par Mmes Hélène Luc, Nicole Borvo, M. Robert Bret et plusieurs de leurs collègues du groupe communiste, républicain et citoyen, « *tendant à fixer la durée du mandat sénatorial à six ans* » ;

3. la proposition de loi organique n° 442 du 27 juin 2000, présentée par M. Michel Doublet (RPR), « *relative à la durée du mandat de sénateur* » ;

4. la proposition de loi organique n° 464 du 29 juin 2000, présentée par M. Serge Mathieu (RI), « *tendant à réduire la durée des mandats parlementaires* » (l'auteur proposant dans le même temps de ramener de cinq à quatre ans la durée du mandat des députés) ;

5. la proposition de loi organique n° 465 du 29 juin 2000, présentée par M. Patrice Gélard et plusieurs de ses collègues du groupe du RPR, « *tendant à fixer la durée du mandat des sénateurs à six ans* » ;

6. la proposition de loi organique n° 469 du 29 juin 2000, présentée par M. Jacques Larché (RI), « *relative à la durée du mandat de sénateur* » ;

7. la proposition de loi organique n° 13 du 10 octobre 2000, présentée par M. Philippe Arnaud (UC), « *relative à la durée du mandat de sénateur* ».

A l'exception d'une seule (la proposition de loi de Mme Luc qui invoque « *le caractère archaïque* » du « *mandat parlementaire le plus long d'Europe* »), ces propositions de loi organique **présentent la réforme moins comme une question de principe que comme un moyen de renforcer la légitimité du Sénat.**

Les cinq propositions de loi organique présentées par des membres de la majorité sénatoriale (MM. Michel Doublet, Serge Mathieu, Patrice Gélard, Jacques Larché et Philippe Arnaud) voient dans la réduction de la durée du mandat sénatorial un instrument pour renforcer la légitimité démocratique du Sénat, dans la perspective d'une meilleure représentation des collectivités locales.

Pour les auteurs de ces initiatives, le renforcement de la légitimité démocratique du Sénat passe par une augmentation de la fréquence des élections (MM. Michel Doublet, Patrice Gélard, Jacques Larché, Philippe Arnaud) et par l'harmonisation de la durée des mandats électoraux dans la logique du quinquennat présidentiel (M. Serge Mathieu).

Par ailleurs, dans son exposé des motifs, M. Robert Badinter estime que le mandat de neuf ans contribue à affaiblir l'écho du travail du Sénat ; une telle durée lui paraît inutile, d'abord parce que le Sénat ne peut être dissout, ensuite parce que son renouvellement par tiers garantit sa pérennité, enfin parce que le suffrage indirect, en lui-même, assure un rôle modérateur. Une durée de neuf ans apparaissant « *extraordinaire en droit comparé* », sa réduction à six ans permettrait de normaliser le mandat sénatorial.

Mais plus encore, compte tenu de la fonction de représentation des collectivités locales qu'attribue l'article 24 de la Constitution au Sénat, l'intention première est d'aligner la durée du mandat sénatorial sur celle des mandats de la plupart des membres du collège électoral.

Une périodicité, non plus de neuf mais de six ans, en supprimant le décalage de trois ou quatre années entre la durée du mandat sénatorial et celle des mandats locaux, garantirait à chaque assemblée locale d'avoir la faculté de participer à l'élection de ses représentants sénatoriaux : la légitimité du Sénat en tant qu'institution représentant les collectivités locales s'en trouverait d'autant renforcée ou confortée.

*d) La question connexe du rythme de renouvellement du Sénat*

**Depuis 1875, le principe du renouvellement partiel est ancré dans la tradition républicaine. Ce principe a été confirmé tant par la IV<sup>ème</sup> République que par la Constitution de 1958.**

**La réduction de la durée du mandat sénatorial amène logiquement à reposer la question du renouvellement périodique partiel du Sénat.**

(1) Les trois formes envisageables de renouvellement

Du seul point de vue « arithmétique », **un mandat de six ans laisserait le choix entre trois formules :**

- **le maintien du système actuel de renouvellement par tiers** (donc tous les deux ans), avec néanmoins, comme conséquence pratique, de devoir renouveler selon la même fréquence l'ensemble des instances internes du Sénat, notamment le Bureau, les groupes politiques, les commissions, les délégations ;

- diamétralement opposé, **un système de renouvellement intégral** (donc tous les six ans), revenant à l'abandon pur et simple du principe même du renouvellement partiel du Sénat ; cette voie reviendrait à abolir un des éléments qui, depuis 1875, différencie le Sénat de l'Assemblée nationale<sup>1</sup> ;

- à mi chemin entre ces deux formules, il pourrait être envisagé **un renouvellement par moitié tous les trois ans**, système pratiqué sous la IV<sup>ème</sup> République.

(2) Les solutions préconisées par les auteurs des propositions de loi organique

Comme l'a constaté le groupe de réflexion, cinq des sept propositions de loi organique mentionnées ci-avant ont pris explicitement position sur cette question.

**Mme Hélène Luc et les autres signataires de la proposition n° 440 optent pour la suppression pure et simple du système de renouvellement partiel** (quelle qu'en soit la périodicité ou la proportion), démarche leur paraissant nécessaire -parmi d'autres mesures- pour rendre l'alternance « possible » au Palais du Luxembourg.

---

<sup>1</sup> *La remise en cause du renouvellement partiel du Sénat poserait d'ailleurs peut-être une difficulté constitutionnelle, car s'il est vrai que ce principe ne figure pas expressis verbis dans la Constitution du 4 octobre 1958, force est d'admettre que plusieurs articles paraissent s'y référer de manière assez explicite ; par exemple, l'article 25, alinéa 2, qui vise les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, « le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartiennent », ou l'article 32, aux termes duquel « [...] Le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel ».*

**Les auteurs des quatre autres propositions de loi organique maintiennent le principe, non seulement du renouvellement partiel du Sénat, mais encore celui de son renouvellement par tiers**, ce qui, sur la base d'un mandat de six ans, revient à proposer un renouvellement partiel tous les deux ans (écartant, du même coup, le recours à un éventuel renouvellement biennal par moitié). Leur choix est justifié par différents motifs, d'ailleurs assez convergents :

- selon M. Patrice Gélard, le renouvellement par tiers -auquel il affirme « *son attachement* »- présente le double intérêt « *de ne pas soumettre la Haute assemblée à la tourmente propre aux périodes électorales d'une part et de permettre la continuité de l'action parlementaire d'autre part* » ;

- M. Philippe Arnaud partage le même point de vue, lui aussi considérant que le renouvellement par tiers permet « *la continuité de l'action parlementaire* » ;

- M. Serge Mathieu voit dans le renouvellement partiel tous les deux ans un moyen « *d'aligner la durée du mandat sénatorial sur celle des mandats locaux, tout en préservant une continuité avec le dispositif actuellement en vigueur* » ;

- M. Jacques Larché considère qu'un fonctionnement équilibré du bicamérisme « *requiert aussi une assemblée dont les membres soient renouvelés d'une manière plus progressive, et donc un maintien du renouvellement du Sénat par tiers* ».

Quant aux deux propositions de loi organique de MM. Robert Badinter et Michel Doublet, elles ne comportent aucune mention sur ce point, ce qui, implicitement, revient à confirmer le maintien du dispositif actuellement en vigueur, en l'occurrence celui du renouvellement par tiers.

#### *e) Le problème des mesures transitoires*

Une éventuelle réduction à six ans de la durée du mandat sénatorial imposerait aussi de régler une difficulté d'ordre pratique, qui surgit d'ailleurs dans toute réforme touchant au statut électoral des membres d'une assemblée électorale : **par quelles mesures transitoires articuler le nouveau dispositif avec les mandats en cours ?**

Si les mesures de réduction de la durée du mandat présentées par Mme Hélène Luc et par MM. Robert Badinter et Serge Mathieu ne sont pas assorties du dispositif transitoire correspondant, les quatre autres propositions de loi organique prévoient, chacune en ce qui la concerne, un dispositif particulier permettant de régler la situation des sénateurs déjà en exercice ou à élire lors des plus prochains renouvellements suivant l'entrée en vigueur du nouveau régime.

Le système suggéré dans la proposition de loi de M. Patrice Gélard -fondé sur l'idée que la réforme pouvait être votée avant le renouvellement triennal de 2001- échelonnait la mise en œuvre du nouveau dispositif sur huit ans (2002/2010), pendant lesquels la durée des mandats des séries B et C aurait été modulée, de telle sorte qu'à l'expiration de la période transitoire, puisse être rétabli le rythme normal d'un renouvellement par tiers tous les deux ans :

- les sénateurs de la série B, renouvelés en 2001, auraient été élus pour une durée dérogatoire de huit ans (jusqu'en 2009), puis par la suite tous les six ans, en 2015, 2021, et ainsi de suite ;
- les sénateurs de la série C, renouvelables en 2004, auraient été élus pour une durée dérogatoire de sept ans (jusqu'en 2011), puis par la suite tous les six ans, en 2017, 2023, et ainsi de suite ;
- les sénateurs de la série A, renouvelés en 2007, auraient été élus pour la nouvelle durée normale de six ans (jusqu'en 2013), puis par la suite tous les six ans, en 2019, 2025, et ainsi de suite<sup>1</sup>.

## **2. Les propositions du groupe de réflexion sur la durée du mandat et les questions connexes**

Au terme de cette analyse, le groupe de réflexion a examiné tour à tour les différentes questions liées à la durée du mandat sénatorial.

➤ **Sur la durée du mandat des sénateurs**, le groupe a dans sa majorité retenu le principe d'une **réduction de la durée du mandat sénatorial à 6 ans**. M. Jacques Pelletier avait en revanche indiqué qu'il demeurerait attaché au mandat de neuf ans, M. Jean-Pierre Bel ayant souhaité maintenir l'option entre 6 et 5 ans.

Un mandat plus bref qu'aujourd'hui couperait court à l'une des critiques les plus souvent avancées à l'encontre des sénateurs, tout en s'inscrivant dans une logique qui a conduit le peuple français à se prononcer par référendum en faveur de la réduction du mandat présidentiel.

**Quant au choix de six ans** -plutôt que cinq, ou sept, par exemple- **il a été justifié par plusieurs considérations convergentes :**

---

<sup>1</sup> Pour pouvoir être mis en œuvre aujourd'hui, ce système nécessiterait d'en modifier quelque peu l'économie initiale, puisque contrairement à l'hypothèse de départ, la réforme n'a pas été adoptée en 2001.



- **cette durée de six ans ferait coïncider la durée du mandat des sénateurs avec celle du mandat de la très grande majorité des élus locaux**, c'est-à-dire de leurs électeurs naturels ; du même coup, chaque assemblée locale retrouverait la possibilité de pouvoir participer à l'élection des sénateurs du département, dans le droit fil de la logique de représentation des collectivités territoriales par le Sénat ;

- **six ans aurait le mérite de préserver un écart d'une année entre la durée du mandat des sénateurs et celle du mandat des députés**, conformément à la philosophie du bicamérisme différencié ;

- **enfin, six ans se révèle la seule durée qui permette concrètement de maintenir le principe du renouvellement partiel du Sénat.**

➤ **S'agissant du mode de renouvellement du Sénat**, le groupe de réflexion a souhaité **conserver le principe d'un renouvellement partiel** plutôt qu'intégral, MM. Bel et Bret s'étant exprimés pour leur part pour un renouvellement intégral.

➤ **Quand au rythme**, il a exprimé majoritairement sa préférence pour **un renouvellement par moitié tous les 3 ans** plutôt qu'un renouvellement par tiers tous les 2 ans.

➤ **Enfin, sur la question des dispositions transitoires** rendues nécessaires pour la mise en vigueur des mesures préconisées ci-avant, le groupe a jugé préférable **de s'en remettre à la commission des Lois, le double objectif étant cependant :**

- que la réduction du mandat sénatorial commence à s'appliquer, pour la première fois, **dès le prochain renouvellement du Sénat en 2004 ;**

- que ces mesures transitoires n'entraînent **aucune réduction des mandats en cours**, quelle que soit la série considérée.

Ainsi, à partir du renouvellement partiel suivant le vote de la loi ramenant le mandat sénatorial à 6 ans, s'ouvrirait une **période transitoire** au cours de laquelle les mandats en cours au moment du vote de la loi se poursuivraient jusqu'au terme initial du mandat de 9 ans de chacune des séries. Ainsi, le mandat de 6 ans entrerait en vigueur progressivement pour chacune des séries au fur et à mesure des renouvellements partiels.

Par ailleurs, le passage d'un renouvellement par tiers à un renouvellement par moitié appellera aussi des mesures transitoires qui ne devraient pas remettre en cause la durée des mandats en cours.

**C. LE GROUPE DE RÉFLEXION PROPOSE DE RÉÉQUILIBRER LE MODE DE SCRUTIN SÉNATORIAL EN TENANT COMPTE, NON SEULEMENT DES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES, MAIS AUSSI DU PAYSAGE DE LA DÉCENTRALISATION**

Le régime électoral des sénateurs a dès l'origine été conçu pour leur permettre de remplir leur mission spécifique de représentants des collectivités territoriales.

Force est de constater que ce régime fait aujourd'hui l'objet d'interrogations tenant, notamment, au déséquilibre qui se serait progressivement instauré entre la composition du collège électoral des sénateurs et les réalités démographiques, marquées depuis une cinquantaine d'années par l'urbanisation croissante et la dépopulation des zones rurales.

**1. Les traits caractéristiques du mode de scrutin des sénateurs ont été conçus pour leur permettre de représenter les collectivités territoriales, en particulier chacune des communes**

**Depuis 1875, le Sénat**, « *grand collège des communes de France* », s'il représente équitablement tous les niveaux de l'administration territoriale de la République, **est avant tout l'émanation des communes**, cellules de base et lieux privilégiés de l'exercice de la démocratie locale ; à ce titre, le Sénat est essentiellement une « assemblée de proximité », pour reprendre l'expression du Président Christian Poncelet.

**D'où la nette prédominance des délégués des communes dans le collège électoral des sénateurs.**

L'article 6 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 prévoyait que les sénateurs des départements, élus pour neuf ans et répartis en trois séries, seraient désignés au **suffrage indirect**, par un collège composé des députés, des conseillers généraux et -de loin les plus nombreux- des délégués des conseils municipaux<sup>1</sup>.

Abstraction faite de la brève parenthèse des deux premières années de la IV<sup>ème</sup> République, l'assise territoriale de l'élection du Sénat n'a jamais été remise en cause, même si quelques ajustements ont été introduits pour prendre en compte les évolutions démographiques, notamment le développement du phénomène urbain.

---

<sup>1</sup> Initialement, à raison d'un délégué par commune puis, à partir de la loi du 9 décembre 1884, en nombre variable - de 1 à 24 délégués - selon l'effectif du conseil municipal, lui-même fixé entre 10 et 36 conseillers en fonction de l'importance démographique de la commune.

L'article 8 de la loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948 a ainsi posé le principe d'**une représentation de chaque commune** par un nombre de délégués variant en fonction de l'effectif du conseil municipal (lui-même fixé par référence à la population de la commune), tous les conseillers municipaux étant délégués de droit dans les communes de 9 000 habitants et plus. En outre, pour assurer une représentation équitable des plus grandes villes, ce texte a introduit **un correctif** : l'élection de délégués supplémentaires dans les communes de plus de 45 000 habitants, à raison de 1 pour 5 000 habitants ou fraction de ce nombre au-delà de 45 000.

Les articles 26 et 27 de cette loi instituaient en outre un **mode de scrutin pluriel**, selon le nombre de sénateurs à élire : scrutin majoritaire à deux tours dans les départements comptant de 1 à 3 sièges, scrutin à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne dans les départements ayant droit à 4 sièges ou plus.

On relève dans ce dispositif **plusieurs traits caractéristiques de l'élection sénatoriale**, qui subsistent jusqu'à présent :

- **la dualité du mode de scrutin** (majoritaire ou proportionnel, selon le nombre de sièges du département) ;

- **le droit essentiel de chaque commune -si peu peuplée soit-elle- à être représentée** ;

- **la participation de l'ensemble du conseil municipal dans les communes à partir de 9 000 habitants** ;

- **l'élection de délégués supplémentaires au-delà d'un certain seuil de population**, à raison de 1 délégué pour une certaine tranche de population au-delà du seuil.

**La V<sup>ème</sup> République, loin de remettre en cause ces principes, leur est au contraire restée fidèle même si, depuis 1958, quelques légères « retouches »** y ont été apportées pour rééquilibrer la représentation des zones urbaines par rapport à celle des zones rurales :

- le « cran » entre scrutin majoritaire et scrutin proportionnel, remonté à 5 sièges au début de la V<sup>ème</sup> République (par l'article 25 de l'ordonnance à valeur législative ordinaire n° 58-1098 du 15 novembre 1958, repris sous l'article L. 294 du code électoral), a finalement été abaissé à 3 sièges par la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000. En conséquence, **la proportionnelle**, réputée assurer une représentation plus équitable de toutes les sensibilités, **est devenue aujourd'hui le mode de scrutin des deux tiers des sièges du Sénat.**

- le seuil pour la désignation des délégués supplémentaires a été ramené de 45 000 à 30 000 habitants en 1958, la tranche étant elle-même resserrée à 1 délégué supplémentaire pour 1 000 habitants en sus de 30 000. Depuis lors, la modification de ces chiffres a été plusieurs fois envisagée, sans aboutir jusqu'à présent (la dernière fois en juillet 2000, les mesures proposées ayant finalement été déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000).

## **2. Une juste représentation des communes implique de trouver un point d'équilibre entre la représentation des zones rurales et des villes**

Un constat s'impose : en dépit de ces retouches -somme toute limitées- **la composition du collège électoral des sénateurs reste avant tout marquée par le poids électoral, jugé excessif par certains, des petites communes au détriment des zones urbaines.**

*a) Le dilemme de la représentativité du Sénat : trop de rural ou pas assez d'urbain ?*

La répartition de la population française sur l'ensemble du territoire en 2002 n'a évidemment plus rien de comparable à celle de la France au sortir de la seconde Guerre mondiale.

Or, le fort développement du phénomène urbain n'a sans doute pas trouvé de contrepartie suffisante dans l'évolution du régime électoral du Sénat.

A cet égard, **le dilemme réside moins dans la sur-représentation des petites communes** (inévitables, dès lors que toutes doivent disposer d'une représentation minimum « incompressible », y compris les plus petites) **que dans la sous-représentation des communes les plus peuplées** (notamment les villes comprises entre 9 000 et 30 000 habitants, aujourd'hui les moins bien placées, puisqu'à la différence des villes de plus de 30 000 habitants, elles ne bénéficient même pas du correctif des délégués supplémentaires).

Pour tenter de résoudre cette difficulté, **deux voies sont envisageables : augmenter le nombre des délégués supplémentaires** au-delà d'un certain seuil de population communale, **ou bien déterminer le nombre des électeurs sénatoriaux directement en fonction de la population municipale**, étant entendu que **chaque commune conserverait le droit à au moins un délégué.**

*b) Les initiatives législatives récentes*

Optant, selon le cas, pour l'une ou l'autre de ces deux formules, plusieurs initiatives législatives ont été présentées ces dernières années.

(1) La proposition de loi présentée en 1998 par le groupe socialiste

**La proposition de loi n° 458 du 27 mai 1998** « *modifiant des dispositions du code électoral relatives à l'élection des sénateurs* », de MM. Guy Allouche, Claude Estier et **des membres du groupe socialiste et apparentés**, préconisait la **modification concomitante des trois paramètres de base** régissant la désignation des représentants des communes :

1. l'abaissement de 9 000 habitants à 3 500 habitants du seuil de population communale à partir duquel tous les membres du conseil municipal sont membres de droit du collège électoral des sénateurs ;

2. l'abaissement de 30 000 habitants à 20 000 habitants du seuil de désignation de délégués supplémentaires ;

3. le resserrement de la tranche, dans les communes concernées, à 1 délégué supplémentaire pour 500 habitants au-delà du seuil.

Avec la proposition de loi n° 458, le nombre total des délégués des communes passerait environ à  $138\ 000 + 39\ 000 = 177\ 000$ , **soit une augmentation de + 28 %**, décomposée comme suit :

• Abaissement du seuil de désignation de délégués supplémentaires (de 30 000 à 20 000)	≈ 3 500
• Resserrement de la tranche de désignation des délégués supplémentaires (de 1 pour 1 000 ha. à 1 pour 500 ha.)	≈ 15 000
• Abaissement à 3 500 ha. du seuil à partir duquel tous les conseillers municipaux sont délégués de droit	≈ 20 500
<b>Incidence cumulée des trois mesures</b>	<b>≈ 39 000</b>

(2) La proposition de loi présentée en 1999 par la majorité sénatoriale

**La proposition de loi n° 230** du 18 février 1999 « *modifiant le mode d'élection des sénateurs* », **présentée par plusieurs sénateurs de la majorité sénatoriale** (MM. Henri de Raincourt, Jean Arthuis, Josselin de Rohan, Gérard Larcher, Christian Bonnet, Patrice Gélard, Paul Girod, Jean-Jacques Hyest et Jacques Larché), préconisait de modifier le régime actuel sur **deux points** :

1. abaisser le seuil de désignation des délégués supplémentaires, de 30 000 habitants à 9 000 habitants ;

2. resserrer la tranche de population pour la désignation des délégués supplémentaires, de 1 pour 1 000 habitants à 1 pour 700 habitants.

**A l'heure actuelle, tous départements confondus, le collège électoral des sénateurs comprend environ 138 000 délégués des communes** (les conseillers municipaux élus à cette fin ou membres de droit, plus quelque 11 400 délégués supplémentaires, soit environ 8 % de l'effectif total).

**Avec la proposition de loi n° 230, le nombre total passerait environ à 157 800** (soit une augmentation d'environ 14 %), dont 31 000 délégués supplémentaires (soit environ 20 % de l'effectif total) :

Régime électoral	nombre total de grands électeurs	dont non élus locaux	
		en nombre	en %
régime actuel	138 000	11 400	8 %
<b>proposition de loi n° 230</b>	<b>157 800</b>	<b>31 000</b>	<b>20 %</b>

(3) Le projet de loi présenté en 1999 par le Gouvernement Jospin, profondément modifié par l'Assemblée nationale

**Le projet de loi n° 260 du 10 mars 1999** « *relatif à l'élection des sénateurs* » **présenté par le Gouvernement de M. Lionel Jospin**, reprenait dans son texte initial le dispositif proposé, en son temps, par le projet de loi n° 115, présenté par Mme Edith Cresson le 27 novembre 1991, et dont la discussion s'était interrompue après son rejet par le Sénat le 19 décembre 1991<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Un dispositif similaire a également fait l'objet de deux autres propositions de loi, n° 152 du 3 décembre 1997, présentée par Mme Hélène Luc et d'autres membres de son groupe, et n° 209 du 18 décembre 1997, présentée par M. Jean-Michel Baylet et Mme Joëlle Dusseau.

Dans sa rédaction originelle, le projet de loi proposait une **modification complète du régime antérieur**, en supprimant, d'une part, le lien entre le nombre des délégués de la commune et l'effectif du conseil municipal, de l'autre, le correctif des délégués supplémentaires : dans toutes les communes, le nombre des délégués aurait désormais été strictement proportionnel à la population, à raison de 1 délégué pour 500 habitants.

En volume, ce dispositif aurait maintenu presque inchangé le nombre total des délégués des communes, soit approximativement 138 000.

En revanche, au sein de cet effectif global, il aurait fortement affecté l'équilibre actuel entre les électeurs sénatoriaux désignés au sein des conseils municipaux (qui représentent aujourd'hui 92 % des délégués des communes) et les délégués supplémentaires non titulaires eux-mêmes d'un mandat municipal, dont le nombre, porté d'environ 11 400 à environ 29 900, aurait désormais représenté 22 % de l'ensemble, soit, en valeur relative, un quasi triplement :

Régime électoral	nombre total de grands électeurs	dont non élus locaux	
		en nombre	en %
régime actuel	138 000	11 400	8 %
texte initial du Gouvernement	<b>138 800</b>	<b>29 900</b>	<b>22 %</b>

Lors de l'examen de ce projet de loi en première lecture les 23 et 24 juin 2000, le Sénat a modifié le dispositif proposé par le Gouvernement, en lui substituant purement et simplement celui prévu par la proposition de loi n° 230 de la majorité sénatoriale (désignation de 1 délégué supplémentaire par tranche de 700 habitants au dessus de 9 000 habitants).

**L'Assemblée nationale a estimé préférable de revenir à la formule proposée par le Gouvernement** (nombre des délégués de la commune déterminé uniquement en fonction de la population communale), **mais en lui conférant une portée beaucoup plus radicale, resserrant cette fois la fourchette à 1 délégué pour 300 habitants** (au lieu de 1 pour 500).

Au cours de la séance de l'Assemblée nationale du 26 janvier 2000, le Gouvernement, par la voix du ministre de l'intérieur, M. Jean-Pierre Chevènement, a fait part de son « *avis très réservé* » sur cet amendement, faisant observer qu'il « *aboutirait à augmenter considérablement le nombre total des délégués* »<sup>1</sup>, tout en rompant « avec l'objectif de simplicité qui est à la base du projet gouvernemental ».

---

<sup>1</sup> 213 000 délégués, selon le chiffre alors avancé par le Gouvernement.

Le Sénat ayant rétabli son texte de première lecture le 15 mars 2000, **le projet adopté définitivement par l'Assemblée nationale** le 21 juin 2000, selon la procédure du dernier mot, **a confirmé son choix de première lecture**, le conseil municipal étant appelé à désigner **1 délégué pour 300 habitants** (sauf le Conseil de Paris, désignant un nombre de délégués égal à dix fois son effectif), élus par priorité en son sein et, pour le nombre excédentaire de délégués, choisis en dehors du conseil.

Le Gouvernement est revenu à deux reprises sur les inconvénients résultant, selon lui, de ce seuil : le 25 mai 2000, lors de l'examen en nouvelle lecture (« ... *Vous proposez qu'il y en ait un pour 300 habitants, alors que le Gouvernement tient pour un pour 500 habitants [...] Je vous invite donc, sur cette question qui n'est pas de principe, à trouver une position plus réaliste* »), puis à nouveau le 21 juin 2000, en dernière lecture (« *le ministre de l'intérieur continue de penser que ce seuil est trop bas. Il a développé, lors des précédentes lectures, les raisons pratiques qui justifient le seuil de 500 habitants. Mais il est trop tard pour vous convaincre sur ce point* »).

De fait, avec ce système, le nombre total des délégués des communes se serait trouvé porté à environ 203 000, soit une augmentation de plus de 66 % par rapport à aujourd'hui.

**Mais la conséquence la plus notable du dispositif retenu par l'Assemblée nationale tenait surtout à la très forte majoration de l'effectif des délégués désignés en dehors des conseils municipaux.**

Leur proportion en moyenne nationale serait en effet passée de 8 % (taux actuel) à plus de 30 % (et même nettement plus dans plusieurs collèges départementaux), de telle sorte que dans certains départements, les électeurs sénatoriaux auraient été majoritairement des « élus d'un jour » non titulaires eux-mêmes d'un mandat local :

Régime électoral	nombre total de grands électeurs	dont non élus locaux	
		en nombre	en %
régime actuel	138 500	11 400	8 %
<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>203 000</b>	<b>61 000</b>	<b>30 %</b>



### **3. La décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2000, tout en ayant consacré la spécificité constitutionnelle du Sénat, permet aujourd'hui de reprendre le débat sur des bases claires**

Le texte de l'Assemblée nationale a encouru la censure du Conseil constitutionnel<sup>1</sup> :

*« Considérant [...] que, si le nombre des délégués d'un conseil municipal doit être fonction de la population de la commune et si, dans les communes les plus peuplées, des délégués supplémentaires, choisis en-dehors du conseil municipal, peuvent être élus par lui pour le représenter, c'est à la condition que la participation de ces derniers au collège sénatorial conserve un caractère de correction démographique ; que l'application des dispositions en vigueur de l'article L. 285 du code électoral ne remet pas en cause les principes sus-énoncés ;*

*« Considérant, en revanche, qu'en application des dispositions [...] l'article 2 de la loi déferée, des délégués, choisis nécessairement en dehors du conseil municipal, seront désignés, à raison d'un délégué supplémentaire pour 300 habitants ou fraction de ce nombre, lorsque le nombre de délégués sera supérieur à l'effectif du conseil municipal ; que, dès lors, ces délégués supplémentaires constitueront une part substantielle, voire, dans certains départements, majoritaire du collège des électeurs sénatoriaux [...] ;*

*« Considérant que l'importance ainsi donnée par la loi déferée aux délégués supplémentaires des conseils municipaux au sein des collèges électoraux irait au-delà de la simple correction démographique ; que seraient ainsi méconnus les principes sus-énoncés ;*

*« Considérant qu'il y a lieu en conséquence de déclarer [ces dispositions] contraires à la Constitution ».*

Ainsi, le Conseil constitutionnel a élaboré un véritable statut constitutionnel de la représentativité sénatoriale.

---

<sup>1</sup> Le dispositif antérieur recevant, au détour d'un considérant, un label de constitutionnalité sur lequel d'aucuns avaient pu s'interroger, dans la mesure où le correctif des délégués supplémentaires n'avait pas jusqu'à présent jamais été soumis à l'appréciation du Conseil.

a) *Le collège électoral des sénateurs doit rester majoritairement composé d'élus locaux, la participation de délégués supplémentaires ne devant pas aller au-delà d'un simple « correctif démographique »*

**Cette décision revêt un grand intérêt, car sauf modification préalable de la Constitution, sont désormais tracées les limites -au demeurant assez étroites- d'une éventuelle modification du régime électoral du Sénat :**

1. parce qu'il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, **le Sénat doit être élu par un corps électoral émanant lui-même de ces collectivités, si bien que ce corps électoral doit être composé « essentiellement » d'élus locaux ;**

2. par ailleurs, *« toutes les catégories de collectivités doivent y être représentées » ;*

3. de surcroît, *« la représentation des communes doit refléter leur diversité » ;*

4. enfin, pour assurer le respect du principe d'égalité devant le suffrage, la représentation de chaque catégorie de collectivités et des différents types de communes doit tenir compte de la population, **sans que la fixation du nombre des délégués supplémentaires aille au-delà de la simple correction démographique.**

b) *Les voies restant ouvertes aujourd'hui, compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel*

A l'évidence, cette décision en forme de « mode d'emploi » limite désormais la marge de manœuvre dans un éventuel rééquilibrage de la représentation des villes par rapport à celle des communes rurales.

Car sauf à envisager une révision du statut constitutionnel du Sénat, la combinaison des quatre principes dégagés par le Conseil constitutionnel fait que la prise en compte de la population à travers **la désignation de délégués supplémentaires ne peut aller au-delà de la simple « correction démographique ».**

En fait, **le choix paraît aujourd'hui devoir s'effectuer entre au moins deux formules<sup>1</sup> :**

---

<sup>1</sup> Dans un article (« Le mode d'élection du Sénat doit permettre à celui-ci d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République », in *Les Petites Affiches* du 12 juillet 2000) M. Jean-Éric Schoettl, Secrétaire Général du Conseil constitutionnel, suggère une autre solution : « cette solution, qui ferait l'économie de la désignation de délégués, consisterait à faire voter les organes délibérants de toutes les collectivités territoriales de la circonscription en pondérant les voix exprimées au sein de chacun par la population de cette collectivité ».

- **La première, dans l'esprit du texte initial du projet de loi présenté par le précédent Gouvernement, consisterait à faire varier le nombre des délégués uniquement en fonction de la population communale, tout en choisissant une tranche qui demeure assez large pour limiter le nombre des délégués désignés en dehors du conseil municipal, dans le sens exigé par le Conseil constitutionnel.**

- **La seconde, conforme à la logique du texte adopté par le Sénat, consisterait à abaisser le seuil à partir duquel les communes désignent des délégués supplémentaires (à partir de 9 000 habitants, selon le texte du Sénat), tout en resserrant la tranche de population considérée (700 habitants, pour le texte du Sénat).**

#### **4. Les propositions du groupe de réflexion sur le mode de scrutin sénatorial**

Au-delà de la question du rééquilibrage de la représentation des zones à forte densité démographique par rapport aux zones rurales, **le groupe de réflexion s'est interrogé sur l'adaptation du mode de scrutin sénatorial aux données contemporaines de la décentralisation**, tant en ce qui concerne la représentation des différentes catégories de collectivités territoriales -communes, départements et régions- qu'en ce qui concerne la montée en puissance des intercommunalités dans l'administration locale.

Dans un passé récent, cette idée a fait l'objet de différentes propositions, comme celle qui consisterait à faire élire les sénateurs non plus par un collège électoral unique, mais par plusieurs collèges distincts, de manière à assurer une représentation plus diversifiée des collectivités locales.

Pour sa part, **le groupe de réflexion, tout en se prononçant en faveur d'une meilleure prise en compte des réalités démographiques, n'a pas jugé souhaitable une remise en cause aussi radicale des fondamentaux du régime électoral des sénateurs**, consubstantiellement liés à la spécificité du Sénat.

➤ **S'agissant du mode de scrutin proprement dit**, le groupe a donc décidé d'en **préserver les principales caractéristiques, ce qui implique :**

- **le maintien du suffrage universel indirect,**
- **le maintien du département comme circonscription d'élection des sénateurs,**
- **le maintien d'un système dualiste**, marqué par la coexistence entre le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle.

➤ Sur ce dernier critère, le groupe a opté pour **l'élection des sénateurs à la proportionnelle à partir de 4 sièges par département**, MM. Bel et Bret s'étant prononcés en faveur de l'application de la proportionnelle dans tous les départements à partir de 2 sièges.

Le groupe de réflexion a en effet observé qu'au sein de l'effectif total du Sénat, la proportionnelle à partir de 5 sièges -telle qu'elle s'appliquait avant l'intervention de la loi du 10 juillet 2000- établissait auparavant un équilibre d'environ un tiers/deux tiers entre les membres du Sénat désignés à la représentation proportionnelle et ceux élus au scrutin majoritaire.

Or, l'abaissement à 3 sièges du « cran de proportionnel », loin d'établir un meilleur équilibre entre les deux modes de scrutin, a abouti à l'inversion pure et simple de l'ancien partage, avec cette fois quasiment deux tiers des sièges du Sénat pourvus à la proportionnelle et un tiers au scrutin majoritaire.

Entre les deux, le groupe a opté pour **un cran de proportionnelle à 4 sièges**, ce qui, sur la base du nombre et de la répartition actuels des sièges, **permettrait d'approcher un quasi-équilibre entre les deux modes de scrutin.**

➤ **S'agissant de la composition du collège électoral, le groupe de réflexion s'est prononcé en faveur d'une augmentation du nombre des électeurs sénatoriaux, destinée :**

- d'une part, à mieux prendre en compte le **fait urbain** et notamment la place des grandes villes dans le collège sénatorial ;
- d'autre part, à assurer une meilleure représentation aux départements et aux régions, qui procèderaient désormais à **l'élection de délégués supplémentaires**, à l'instar des communes les plus peuplées.

En pratique, il appartiendrait à la commission des Lois du Sénat de formuler ses propositions quant au nombre des délégués supplémentaires susceptibles d'être désignés, tant par les communes que par les régions et les départements, dans le respect des principes dégagés par le Conseil constitutionnel. D'un point de vue technique, la discussion pourrait s'engager, par exemple, sur la base des critères retenus dans le dernier texte voté par le Sénat.

Mais quel que soit le dispositif finalement retenu, il faut souligner que **le principe même d'élection de délégués supplémentaires départementaux et régionaux constituerait une innovation majeure** par rapport au régime actuel : **elle irait beaucoup plus loin dans le sens du rééquilibrage de la représentativité sénatoriale que la plupart des propositions** dont le Sénat a pu précédemment être saisi, **car ce rééquilibrage concernerait toutes les collectivités territoriales, et pas simplement les communes.**

Sans affecter l'assise électorale des sénateurs -dont le collège électoral resterait majoritairement composé des délégués des communes- **cette mesure représenterait, une vingtaine d'années après les grandes réformes de la décentralisation, une reconnaissance claire du fait régional et de l'importance des départements.**

➤ Le groupe de réflexion a également souhaité qu'une réflexion soit engagée sur la prise en compte, le moment venu, des **intercommunalités** dans le collège électoral du Sénat.

➤ Enfin, dans le cas des collectivités territoriales élisant leurs conseillers au scrutin de liste, le groupe a évoqué la possibilité de prévoir l'élection des délégués sénatoriaux par priorité parmi **les suivants de liste, afin de renforcer leur légitimité.**

***D. LE GROUPE DE RÉFLEXION PROPOSE D'ACTUALISER LA RÉPARTITION DES SIÈGES ENTRE LES DÉPARTEMENTS SUR LA BASE DU RECENSEMENT DE 1999, LE NOMBRE DE SÉNATEURS DEVANT RESTER GLOBALEMENT STABLE À QUELQUES UNITÉS PRÈS***

**La question de l'incidence des évolutions démographiques sur l'effectif du Sénat n'est pas nouvelle, certes, mais elle a pris un tour plus actuel depuis trois ans**, sous la pression convergente de deux données dont il serait aujourd'hui difficile de ne pas tenir compte :

- **tout d'abord, la publication des résultats du recensement général de la population de 1999**, qui a fait apparaître un net décalage entre la répartition des sièges du Sénat, telle qu'elle avait été déterminée en 1976, et la répartition contemporaine de la population française sur le territoire ;

**- ensuite, la décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2000,** qui énonce un principe constitutionnel parfaitement clair : *« les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution imposent au législateur de modifier la répartition par département des sièges de sénateurs pour tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation »*.

En ce domaine, le groupe de réflexion constate que le Conseil constitutionnel a adressé au législateur ce qu'il faut bien considérer comme une véritable « injonction », d'ailleurs réitérée en termes identiques l'année suivante<sup>1</sup>, dans une décision *Hauchemaille et Marini* rendue sur une contestation relative à l'organisation des élections sénatoriales de septembre 2001.

**L'adaptation du nombre des sièges aux réalités de la démographie n'est donc plus simplement une question d'opportunité, laissée à l'appréciation de chacun ; c'est aussi une sorte d'exigence constitutionnelle, rappelée deux fois par le Conseil constitutionnel, à laquelle le Sénat n'aurait d'ailleurs aucune raison légitime de vouloir se soustraire, car y satisfaire ne pourra que conforter sa représentativité.**

**Reste à choisir la méthode. L'adaptation doit-elle passer par une augmentation du nombre des sièges du Sénat, ou par la simple redistribution des sièges existants, à effectif globalement constant ?**

Cette question relève de l'appréciation du Sénat, d'autant que le nombre des sénateurs est déterminé par une loi organique *« relative au Sénat »* et, comme tel, ne pourrait donc pas être modifiée sans son accord.

---

<sup>1</sup> Dans le communiqué à la presse publié à la suite de la décision du 6 juillet 2000, il était indiqué que « le législateur doit modifier sans tarder la répartition par département des sièges de sénateur ». Mais pour rejeter les requêtes de MM. Hauchemaille et Marini tendant à faire annuler le décret de convocation des collèges électoraux pour l'élection des sénateurs, le Conseil constitutionnel a estimé dans une décision du 20 septembre 2001 que la « carence » du législateur était sans incidence sur l'obligation faite au Gouvernement de convoquer les électeurs sénatoriaux dans le respect des délais fixés par le code électoral. Pour autant, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il « incombait au législateur [...] de modifier la répartition par département des sièges de sénateurs figurant au tableau n° 6 annexé à la partie législative du code électoral, afin de tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation ».

**1. Un principe constitutionnel : la répartition par département des sièges de sénateurs doit tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation**

La difficulté de la fixation du nombre des sièges du Sénat et, plus encore, de leur répartition entre les départements tient au fait que **chaque collectivité territoriale doit être représentée en tant que telle, quelle que soit sa population**, alors que dans le même temps, **les départements plus peuplés doivent disposer d'un nombre de sièges supérieur**, en vertu du principe de l'égalité du suffrage selon lequel les élections politiques s'organisent « *sur des bases essentiellement démographiques* », pour reprendre la terminologie du Conseil constitutionnel.

L'examen de la loi du 10 juillet 2000 a donné au Conseil constitutionnel l'occasion de formaliser ce principe (décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000) :

*« les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution imposent au législateur de modifier la répartition par département des sièges de sénateurs pour tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation », concédant cependant que « ces dispositions n'exigeaient pas pour autant que cette prise en compte intervienne avant l'entrée en vigueur de la loi déferée ».*

Cette décision a d'ailleurs confirmé un principe auquel M. Paul Girod, rapporteur de la commission des Lois, s'était déjà référé dans son rapport (n° 427) sur la modification du régime électoral des sénateurs : *« une mise à jour de la composition du Sénat, qui reflète actuellement la situation démographique de la France en 1975, ne semble pas pouvoir être contestée dans son principe ».*

## 2. La relative stabilité de l'effectif du Sénat depuis 1875

**Depuis le début de la III<sup>ème</sup> République, le nombre des sénateurs est resté assez stable** (300 sièges en 1875, 322 sièges en 2002), en dépit de la croissance considérable de la population française dans le même laps de temps (d'environ 36,906 millions à 60,185 millions d'habitants, soit une progression de 63 %), et nonobstant les aléas qui ont affecté la composition globale de la seconde chambre depuis 125 ans (par exemple, le retour de l'Alsace-Moselle sous souveraineté française après 1918, avec la création corrélative de 14 nouveaux sièges ; ou, en sens inverse, la disparition d'un certain nombre de sièges au fur et à mesure de l'accession à l'indépendance d'anciennes possessions coloniales).

### *a) L'effectif du Sénat sous la III<sup>ème</sup> République*

Aux termes de l'article premier de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, le Sénat comportait 300 sièges, dont 225 sénateurs élus dans les départements et les colonies, plus 75 sénateurs inamovibles élus par l'Assemblée nationale (c'est-à-dire par les membres du Sénat lui-même et ceux de la Chambre des députés).

En supprimant le système des sénateurs inamovibles, la révision constitutionnelle du 14 août 1884 a permis de réaffecter progressivement leurs sièges disponibles aux départements et colonies, selon une répartition fixée par une loi organique du 9 décembre 1884. **Selon ce nouveau texte, les 300 sièges (225 + 75) furent répartis entre les départements et les colonies<sup>1</sup>.**

Après la Première Guerre mondiale, le Sénat compta 14 nouveaux sièges alsaciens-mosellans<sup>2</sup>, soit **un effectif total du Sénat passé à 314 sièges et demeuré inchangé jusqu'à la fin de la III<sup>ème</sup> République.**

### *b) L'effectif de la seconde chambre sous la IV<sup>ème</sup> République*

Les règles initiales de composition du Conseil de la République, telles qu'adoptées en 1946, étaient très différentes de celles qui régissaient le Sénat de la III<sup>ème</sup> République, mais le nombre des membres de l'assemblée du Luxembourg, lui, est demeuré pratiquement inchangé par rapport à la situation antérieure : 315 conseillers en 1946, puis 320 conseillers à partir de 1948.

---

<sup>1</sup> Ces 300 sièges étaient ainsi répartis : 10 sièges pour le département de la Seine, 8 sièges pour le département du Nord, entre 5 et 2 sièges pour les autres départements métropolitains hors le Territoire de Belfort, 1 siège pour le Territoire de Belfort, 1 siège pour chacun des trois départements algériens, ainsi que pour chacune des colonies (la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et les Indes françaises).

<sup>2</sup> Ces 14 sièges furent répartis de la manière suivante : 5 sièges pour la Moselle, 5 sièges pour le Bas-Rhin et 4 sièges pour le Haut-Rhin.



Dans un premier temps, 200 membres du Conseil de la République étaient élus directement par les départements métropolitains, 14 par les départements algériens, 51 par les Territoires d'outre-mer (au sens nouveau de la Constitution du 27 octobre 1946, ce qui incluait alors les Antilles, la Guyane, la Réunion et les possessions françaises d'Afrique et des Indes), plus 50 conseillers élus par les députés.

A la suite de la réforme du statut électoral du Conseil de la République en 1948 (loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948), qui accentuait son assise territoriale en supprimant les sièges pourvus par l'Assemblée nationale, le nombre total des conseillers a été fixé à 320<sup>1</sup>.

S'agissant des sièges départementaux, **la loi du 23 septembre 1948 a fixé elle-même explicitement les critères de leur répartition, fondée sur un principe de proportionnalité en fonction de l'importance démographique de chaque département.**

Ainsi, aux termes de l'article 5 de cette loi, **il a été « attribué à chaque département un siège [...] jusqu'à 154 000 habitants et, ensuite, un siège par 250 000 habitants ou fraction de 250 000 ».**

### *c) L'effectif du Sénat sous la V<sup>ème</sup> République*

La Constitution du 4 octobre 1958 n'a pas déterminé elle-même le nombre des membres de chaque assemblée, renvoyant cette question à la compétence de la loi organique (s'agissant du nombre des sénateurs, il s'agit d'une « *loi organique relative au Sénat* » au sens de l'article 46 de la Constitution)<sup>2</sup>.

A la mise en vigueur des nouvelles institutions, il a d'abord été procédé par la voie d'ordonnances à valeur organique prises dans le cadre de l'ancien article 92 (mesures transitoires), les modifications ultérieures ayant fait l'objet de plusieurs lois organiques.

---

<sup>1</sup> Ces 320 sièges étaient répartis comme suit : 253 sièges élus par les départements métropolitains et les 4 nouveaux départements d'outre-mer (dont les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion, issus de la loi de départementalisation), 14 sièges élus par les départements algériens, 44 sièges élus par les TOM et les Territoires sous tutelle, 6 sièges élus par les citoyens français d'Indochine (1 siège), de Tunisie (2 sièges) et du Maroc (3 sièges) 3 sièges pour les citoyens français résidant à l'étranger.

<sup>2</sup> Les évolutions du nombre et de la répartition des sièges du Sénat depuis 1958 sont récapitulées dans un tableau en annexe.

On observe, à cet égard, que **les mouvements ayant affecté le nombre des sénateurs ont été relativement plus nombreux sous la V<sup>ème</sup> République qu'auparavant**, en raison de plusieurs facteurs, notamment les évolutions territoriales liées à la décolonisation, la consécration constitutionnelle de la représentation par le Sénat des Français de l'étranger (aboutissant à la création de 6 puis de 12 nouveaux sièges) ou la réorganisation de la région parisienne ayant entraîné la création de plusieurs nouveaux départements.

S'agissant du critère de répartition des sièges entre les départements, **l'ordonnance à valeur organique n° 58-1097 a suivi le principe de proportionnalité démographique posé par l'article 5 de la loi du 23 septembre 1948, sans toutefois l'inscrire dans le texte même du code électoral** ; elle s'est simplement fondée sur les seuils fixés en 1948, en l'espèce 1 siège jusqu'aux premiers 154 000 habitants, puis un siège supplémentaire par tranche de 250 000 habitants ou fraction de ce nombre.

A partir de la loi organique n° 66-504 du 12 juillet 1966 consécutive à la création des nouveaux départements de la région parisienne, le premier de ces deux paramètres a été légèrement rectifié, à raison désormais de 1 siège pour 150 000 habitants (clé de répartition implicitement reconduite lors de la création de 33 nouveaux sièges dans 29 départements par la loi organique n° 76-643 du 16 juillet 1976<sup>1</sup>).

### **3. Les propositions récentes d'ajustement du nombre et de la répartition des sièges du Sénat**

A ce jour, **le nombre total des sièges du Sénat s'élève à 322, dont 321 pourvus** (le siège non pourvu correspondant à l'ancien Territoire des Afars et des Issas, devenu République de Djibouti lors de son accession à l'indépendance en 1977) ; ces sièges se répartissent comme suit :

- sénateurs des départements, **304 sièges** (article L.O. 274 du code électoral), distribués entre les départements métropolitains et d'outre-mer selon le tableau n° 6 annexé audit code ;
- sénateurs des TOM et autres collectivités d'outre-mer assimilées, **5 sièges** ;
- sénateurs représentant les Français établis hors de France, **12 sièges**.

---

<sup>1</sup> La loi organique du 16 juillet 1976, issue d'une proposition de loi organique de M. Henri Caillavet et des membres des groupes socialiste et communiste, a été rapportée au nom de la commission des Lois du Sénat par M. Etienne Dailly, qui, dans un premier temps, avait envisagé d'inscrire comme en 1948 la clé de répartition des sièges dans le texte même du code électoral : « Pour accéder à une mesure de portée permanente [...] la seule solution convenable consiste à relégaleriser la clé, si je puis m'exprimer ainsi » ; à l'époque, le Sénat avait entériné cette suggestion, mais l'Assemblée nationale s'y est finalement opposée.

Certaines initiatives récentes ont été prises en vue de modifier ces chiffres -inchangés depuis maintenant plus de vingt ans- afin de tenir compte des évolutions démographiques.

Leurs auteurs proposent, selon le cas, de modifier à la fois l'effectif total du Sénat (à la hausse) et la répartition des sièges entre les départements, ou bien seulement ce second paramètre (le nombre des sièges des départements étant maintenu à son effectif actuel, soit 304).

*a) Plusieurs initiatives législatives non prises en considération par le Sénat*

Depuis 1997, six projets ou propositions de loi ont abordé la question du nombre ou de la répartition des sièges du Sénat :

- une proposition de loi organique présentée par Mme Hélène Luc et plusieurs collègues de son groupe (n° 54 du 28 octobre 1997), « *tendant à modifier le nombre de sénateurs élus dans les départements* » (non assortie de la proposition de loi simple nécessaire pour modifier corrélativement la répartition des sièges entre les départements) ;

- deux propositions de loi présentées par MM. Guy Allouche, Claude Estier et les membres du groupe socialiste et apparentés, la première, de nature organique (n° 459 du 28 mai 1998), « *tendant à modifier le nombre des sénateurs élus dans les départements et à abaisser l'âge d'éligibilité des sénateurs* », la seconde, de nature législative simple (n° 460), tendant par voie de conséquence « *à modifier le tableau n° 6, annexé à l'article L. 279 du code électoral fixant le nombre de sénateurs représentant les départements, ainsi que le tableau n° 5 annexé à l'article LO 276 du code électoral relatif à la répartition des sièges de sénateurs entre les séries* » ;

- deux projets de loi présentés par M. Lionel Jospin le 23 février 2000, le premier, de nature organique (n° 235 rectifié), « *modifiant le nombre de sénateurs* », le second, de valeur législative simple (n° 236), « *modifiant la répartition des sièges de sénateurs* ».

Saisi de ces textes, **le Sénat, à deux reprises, a jugé préférable de ne pas toucher au nombre et à la répartition actuels de ses sièges.**

Une première fois, sa position a été justifiée par des raisons conjoncturelles : lors de l'examen des propositions de loi de M. Guy Allouche n° 459 et 460, le rapporteur de la commission des Lois, M. Paul Girod (rapport 1998/1999, n° 427) avait en effet fait valoir que la nouvelle répartition proposée était basée sur les résultats du recensement général de la population de 1990, alors même que devaient être prochainement publiés ceux du recensement de 1999, ajoutant que si « *une mise à jour de la composition du Sénat, qui reflète actuellement la situation démographique de la France*

*en 1975, ne semble pas pouvoir être contestée dans son principe », le respect des principes constitutionnels « n'implique pas qu'il soit dès maintenant procédé à la révision de la répartition des sièges entre les départements [...] Il serait donc regrettable d'opérer dès maintenant une révision de la répartition des sièges alors que les données démographiques du recensement de 1990 ne sont plus exactes et que les chiffres du recensement en cours devraient être connus au début de l'année 2001 ».*

La seconde fois, lors de l'examen des projets de loi du précédent Gouvernement, la question préalable, adoptée par le Sénat, a été justifiée par **une considération de fond : le refus, non pas, le cas échéant, d'un réajustement du nombre des sièges entre les départements, mais celui de l'accroissement du nombre des sénateurs.**

Or, l'actualisation proposée par le Gouvernement pour tenir compte des évolutions démographiques, aurait porté le nombre total des sièges du Sénat à 341, soit une majoration nette de 20 sièges par rapport à son effectif actuel. Sur le rapport de M. Paul Girod (1999/2000, n° 261), la commission des Lois *« a considéré que la qualité du travail et l'autorité d'une assemblée parlementaire ne se mesuraient pas au nombre de ses membres et que la création de sièges supplémentaires était une solution de facilité inutile. Elle a donc estimé qu'il ne convenait pas d'augmenter le nombre des sénateurs ».*

*b) Les propositions formulées depuis le rejet des projets de loi de février 2000*

Depuis deux ans, la question du nombre et de la répartition des sièges demeure donc en suspens, faisant à nouveau l'objet de plusieurs propositions.

Ainsi, le 13 décembre 2000, M. Patrice Gélard a déposé sur le Bureau du Sénat une proposition de loi (n° 142), *« modifiant le tableau n° 5 annexé au titre premier, articles L.O. 276 et suivants du code électoral, concernant la répartition des sièges de sénateurs entre les séries et le tableau n° 6 annexé au titre deuxième, articles L. 279 et suivants du code électoral, concernant le nombre de sénateurs représentant les départements »* (il s'agit d'une proposition de loi simple, car elle ne touche pas au nombre des sénateurs, qui seul relève de la loi organique<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> En réalité, la proposition de M. Patrice Gélard, en maintenant par ailleurs le renouvellement du Sénat par tiers et la répartition actuelle des départements entre les trois séries A, B et C, aboutirait à une augmentation temporaire de l'effectif total du Sénat, car 5 nouveaux sièges seraient attribués à différents départements de la série C dès son prochain renouvellement en 2004, avant même la réduction à due concurrence du nombre des sièges des départements des séries A ou B sur lesquels ce contingent devrait être prélevé (de manière à ce que tous les mandats en cours aillent jusqu'à leur terme) ; c'est la raison pour laquelle M. Patrice Gélard a déposé une autre proposition de loi -organique, cette fois- n° 141 du 13 décembre 2000, dont l'article premier précise que le nombre des sénateurs des départements, fixé à 304, atteindra 309 en 2004 (renouvellement de la série C) puis 306 au renouvellement suivant (série A), avant d'être définitivement ramené au nombre actuel -soit 304- lors du renouvellement du troisième tiers. Cette proposition de loi organique préconise par ailleurs de tirer la conséquence de l'évolution démographique de la Polynésie française, en attribuant à cette collectivité territoriale d'outre-mer un siège supplémentaire, moyennant la réaffectation du siège disponible de l'ancien Territoire des Afars et des Issas.

Pour ce qui le concerne, **le groupe communiste républicain et citoyen**, dans la contribution qu'il a adressée au groupe de réflexion, sous la rubrique des « *propositions d'application immédiates, conditions minimales de la légitimité d'une seconde chambre* », a estimé que :

*« La dernière réforme votée [du mode de scrutin sénatorial] revêt une portée très limitée, car elle a maintenu la logique actuelle de désignation des sénateurs.*

*« En effet, une question importante n'est pas abordée : la répartition des sièges.*

*« Les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen expriment une exigence minimum : adapter le mode de répartition actuel au recensement de 1999 (et non plus de 1975).*

*« Ils expriment aussi une exigence forte : répartir en fonction d'un quotient nouveau : nombre de sièges/population.*

*« Ce calcul, déjà proposé par certains professeurs de droit, permet une modification importante de la répartition des sièges et d'assurer une meilleure adaptation à la réalité démographique du pays ».*

S'il n'a pas émis de suggestion directe sur le nombre ou la répartition des sièges, le groupe socialiste a lui aussi posé clairement le problème dans ces termes : « *en contradiction avec les principes de l'article 3 de la Constitution, le suffrage au Sénat est inégal. La Creuse a ainsi un sénateur pour 70 000 habitants ; les Bouches-du-Rhône un sénateur pour 250 000 habitants* ».

#### **4. Pour tirer les conséquences des données démographiques récentes, le Sénat peut opter entre deux formules : majorer le nombre de ses sièges ou procéder à une nouvelle répartition à effectif constant**

Si -comme le préconise le groupe de réflexion- le Sénat souhaite s'engager dans une modification de sa composition actuelle, **deux formules seraient envisageables**, la première affectant à la fois le nombre total des sièges et leur répartition entre les départements, la seconde se limitant à une nouvelle répartition à effectif global constant.

a) *La reconduction de la clé de répartition de 1976 conduirait à majorer l'effectif total du Sénat*

**La première solution** -qui inspirait les deux projets de loi du Gouvernement de M. Lionel Jospin- **consisterait à reconduire la clé de répartition démographique utilisée en 1976**, selon le tableau ci-après :

<b>Population du département</b>	<b>Nombre de sièges</b>
- jusqu'à 150 000 habitants	<b>1</b>
- de 150 000 à 400 000 habitants	<b>2</b>
- de 400 000 à 650 000 habitants	<b>3</b>
- de 650 000 à 900 000 habitants	<b>4</b>
- de 900 000 à 1 150 000 habitants	<b>5</b>
- de 1 150 000 à 1 400 000 habitants	<b>6</b>
- de 1 400 000 à 1 650 000 habitants	<b>7</b>
- de 1 650 000 à 1 900 000 habitants	<b>8</b>
- de 1 900 000 à 2 150 000 habitants	<b>9</b>
- de 2 150 000 à 2 400 000 habitants	<b>10</b>
- de 2 400 000 à 2 650 000 habitants	<b>11</b>

Du fait de la croissance de la population dans l'intervalle, **ce système aurait pour conséquence d'accroître à due concurrence le nombre total des sièges du Sénat, qui passerait ainsi de 322 à 341 sièges** (dont 322 sièges pour les départements<sup>1</sup>, 7 sièges pour les TOM et les collectivités d'outre-mer assimilées et 12 sièges pour les Français de l'étranger), **répartis entre les différents départements et collectivités territoriales d'outre-mer, proportionnellement à leur population** telle que constatée en 1999.

---

<sup>1</sup> Dans la série A, 9 départements gagneraient un siège (l'Ain, les Alpes-Maritimes, les Bouches-du-Rhône, la Drôme, l'Eure-et-Loir, la Haute-Garonne, la Gironde, l'Hérault et la Guyane) et la Creuse perdrait un siège ; dans la série B, 4 départements gagneraient un siège (l'Isère, le Maine-et-Loire, l'Oise et la Réunion) ; dans la série C, 1 département gagnerait deux sièges (la Seine-et-Marne), 7 départements gagneraient un siège (le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, le Var, le Vaucluse, la Guadeloupe, le Val-d'Oise et les Yvelines) et Paris perdrait trois sièges.

*b) La redistribution sans accroissement de l'effectif total du Sénat soulèverait « la question du cliquet »*

La prise en compte des évolutions démographiques peut-elle avoir pour corollaire la suppression de sièges dans certains départements ?

On constate que lors de l'examen de la loi organique du 16 juillet 1976 précitée, le Parlement n'avait pas cru possible de supprimer 3 sièges (1 siège dans la Creuse et 2 sièges à Paris).

**Ce faisant, la loi organique a instauré, de fait, un « cliquet » : le nombre des sénateurs par département pourrait rester stable ou augmenter, selon le cas, mais ne devrait pas diminuer.**

**Or, la seconde formule, qui consisterait aujourd'hui à redistribuer les sièges tout en maintenant l'effectif global actuel, remettrait en cause ce cliquet**, car elle impliquerait de minorer la représentation de certains départements dont la population a subi une forte diminution, pour compenser l'accroissement du nombre des sièges des départements ayant vu leur population augmenter dans la même période.

C'est le système préconisé par M. Patrice Gélard, puisque sa proposition de loi n° 142 maintiendrait inchangé le nombre actuel des sièges représentant les collectivités territoriales, qu'elle redistribuerait entre toutes (collectivités métropolitaines et d'outre-mer) selon une nouvelle clé de répartition permettant de tenir compte des évolutions démographiques.

De fait, selon la décision du Conseil constitutionnel, **le respect des équilibres démographiques tient, non pas au nombre des sénateurs, mais à leur « répartition par département »** : en d'autres termes, **cette exigence ne s'apprécie pas en valeur absolue mais dans l'équilibre entre les départements les plus peuplés et ceux qui le sont moins.**

##### **5. Les propositions du groupe de réflexion sur le nombre et la répartition des sièges du Sénat**

Dans le cadre de son mandat, le groupe de réflexion a considéré qu'un accroissement significatif du nombre des sénateurs ne serait ni utile ni opportun.

Toutefois, MM. Jean-Pierre Bel et Roland Bret n'ont pas, pour leur part, exclu le principe de l'application de la clé de répartition traditionnelle, qui se traduirait par la création d'un certain nombre de sièges supplémentaires.

➤ **Le groupe a retenu le principe d'une actualisation de la répartition des sièges entre les départements en fonction du recensement de 1999, le nombre de sénateurs devant rester globalement stable à quelques unités près.**



## Annexe 1

### Les évolutions du nombre et de la répartition des sièges du Sénat intervenues depuis 1958

Texte de référence	Métropole	DOM	TOM	Autres statuts	Français de l'étranger	Départements d'Algérie *	Total
Ord. 58-1097 du 15.11.58 et Ord. 59-259 du 04.02.59	255	7	5		6	34 <sup>(1)</sup>	307
Loi org. 61-816 du 29.07.61	255	7	6 <sup>(2)</sup>		6		274
Loi org. 66-503 du 12.07.66	264 <sup>(3)</sup>	7	6		6		283
Loi org. 76-643 du 16.07.76	296 <sup>(4)</sup>	8 <sup>(4)</sup>	6		6		316
Loi org. 76-1217 du 28.12.76	296	9 <sup>(5)</sup>	4 <sup>(5)</sup>	1 <sup>(5)</sup>	6		316
Loi org. 83-499 du 17.06.83	296	9	4	1	12 <sup>(6)</sup>		322
Loi org. 86-957 du 13.08.86	296	8 <sup>(7)</sup>	4	2 <sup>(7)</sup>	12		322
Loi const. 98-610 du 20.07.98 Loi org. 99-209 du 19.03.99	296	8	3 <sup>(8)</sup>	3 <sup>(8)</sup>	12		322
<b>Situation actuelle</b>	<b>296</b>	<b>8</b>	<b>3 <sup>(9)</sup></b>	<b>3 <sup>(10)</sup></b>	<b>12</b>		<b>322 <sup>(9)</sup></b>

\* dont les Oasis et la Saoura

(1) Sièges supprimés par l'ordonnance n° 62-737 du 3 juillet 1962, à la suite de l'indépendance de l'Algérie.

(2) Création d'un siège pour Wallis-et-Futuna.

(3) Création des départements de la région parisienne.

(4) Création de 32 sièges supplémentaires pour les départements métropolitains (12 en 1977, 10 en 1980 et 10 en 1983) et d'un siège supplémentaire pour la Réunion (en 1983).

(5) Saint-Pierre-et-Miquelon entre dans la catégorie des départements et Mayotte devient une collectivité territoriale spécifique.

(6) Création de 6 nouveaux sièges (2 en 1983, 2 en 1986 et 2 en 1989).

(7) Saint-Pierre-et-Miquelon devient une collectivité territoriale spécifique.

(8) La Nouvelle-Calédonie devient une collectivité *sui generis*.

(9) Dont le siège antérieurement attribué à l'ancien Territoire des Afars et des Issas (devenu indépendant en 1977).

(10) Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

**Annexe 2**

**Évolution de la population des départements  
(métropole et outre-mer)  
entre 1975 et 1999**

Département	Nombre de sièges de sénateur	Recensement 1975	Recensement 1999	Variation (en %)	Ratio population 1999 par siège de sénateur
1 Ain	2	376 477	515 003	36,80	257 502
2 Aisne	3	533 862	534 645	0,15	178 215
3 Allier	2	378 406	344 311	- 9,01	172 156
4 Alpes-de-Haute-Provence	1	112 178	139 474	24,33	139 474
5 Hautes-Alpes	1	97 358	121 253	24,54	121 253
6 Alpes-Maritimes	4	816 681	1 009 697	23,63	252 425
7 Ardèche	2	257 065	285 940	11,23	142 970
8 Ardennes	2	309 306	289 954	- 6,26	144 977
9 Ariège	1	137 857	137 028	- 0,60	137 028
10 Aube	2	284 823	291 328	2,28	145 664
11 Aude	2	272 366	308 703	13,34	154 352
12 Aveyron	2	278 306	263 674	- 5,26	131 837
13 Bouches-du-Rhône	7	1 632 974	1 830 958	12,12	261 566
14 Calvados	3	560 967	647 271	15,38	215 757
15 Cantal	2	166 549	150 710	- 9,51	75 355
16 Charente	2	337 064	339 205	0,64	169 603
17 Charente-Maritime	3	497 859	555 960	11,67	185 320
18 Cher	2	316 350	314 087	- 0,72	157 044
19 Corrèze	2	240 363	231 810	- 3,56	115 905
2 A Corse-du-Sud	1	100 278	118 512	18,18	118 512
2 B Haute-Corse	1	125 284	140 296	11,98	140 296
21 Côte-d'Or	3	456 070	506 321	11,02	168 774
22 Côtes-d'Armor	3	525 556	542 182	3,16	180 728
23 Creuse	2	146 214	124 400	- 14,92	62 200
24 Dordogne	2	373 179	387 350	3,80	193 675
25 Doubs	3	471 082	498 449	5,81	166 150
26 Drôme	2	361 847	437 536	20,92	218 768
27 Eure	3	422 952	539 837	27,64	179 946
28 Eure-et-Loir	2	335 151	407 009	21,44	203 505
29 Finistère	4	804 088	850 793	5,81	212 699
30 Gard	3	494 575	620 994	25,56	206 998
31 Haute-Garonne	4	777 431	1 044 728	34,38	261 182
32 Gers	2	175 366	172 325	- 1,73	86 163
33 Gironde	5	1 061 480	1 286 074	21,16	257 215

Département	Nombre de sièges de sénateur	Recensement 1975	Recensement 1999	Variation (en %)	Ratio population 1999 par siège de sénateur
34 Hérault	3	648 202	895 423	38,14	298 475
35 Ille-et-Vilaine	4	702 199	866 179	23,35	216 545
36 Indre	2	248 523	230 376	- 7,30	115 188
37 Indre-et-Loire	3	478 597	553 564	15,66	184 522
38 Isère	4	860 339	1 093 005	27,04	273 252
39 Jura	2	238 856	250 721	4,97	125 361
40 Landes	2	288 323	327 066	13,44	163 533
41 Loir-et-Cher	2	283 690	314 778	10,96	157 389
42 Loire	4	742 396	728 081	- 1,93	182 021
43 Haute-Loire	2	205 491	209 006	1,71	104 503
44 Loire-Atlantique	5	934 499	1 133 299	21,27	226 660
45 Loiret	3	490 189	617 619	26,00	205 873
46 Lot	2	150 778	160 124	6,20	80 062
47 Lot-et-Garonne	2	292 616	304 878	4,19	152 439
48 Lozère	1	74 825	73 437	- 1,85	73 437
49 Maine-et-Loire	3	629 849	732 214	16,25	244 072
50 Manche	3	451 662	481 145	6,53	160 382
51 Marne	3	530 399	563 731	6,28	187 911
52 Haute-Marne	2	212 304	194 589	- 8,34	97 295
53 Mayenne	2	261 789	285 189	8,94	142 595
54 Meurthe-et-Moselle	4	722 693	712 251	- 1,44	178 063
55 Meuse	2	203 799	191 270	- 6,15	95 635
56 Morbihan	3	563 588	642 830	14,06	214 277
57 Moselle	5	1 006 373	1 020 647	1,42	204 130
58 Nièvre	2	245 212	225 077	- 8,21	112 539
59 Nord	11	2 511 478	2 551 422	1,59	231 948
60 Oise	3	606 320	765 364	26,23	255 122
61 Orne	2	293 523	291 681	- 0,63	145 841
62 Pas-de-Calais	7	1 402 295	1 439 694	2,67	205 671
63 Puy-de-Dôme	3	580 033	603 521	4,05	201 174
64 Pyrénées-Atlantiques	3	534 748	599 319	12,08	199 773
65 Hautes-Pyrénées	2	227 222	221 944	- 2,32	110 972
66 Pyrénées-Orientales	2	299 506	391 853	30,83	195 927
67 Bas-Rhin	4	882 121	1 024 482	16,14	256 121
68 Haut-Rhin	3	635 209	706 993	11,30	235 665
69 Rhône	7	1 429 647	1 576 608	10,28	225 230
70 Haute-Saône	2	222 254	229 585	3,30	114 793
71 Saône-et-Loire	3	569 810	544 340	- 4,47	181 447
72 Sarthe	3	490 385	529 270	7,93	176 424
73 Savoie	2	305 118	372 385	22,05	186 193

Département	Nombre de sièges de sénateur	Recensement 1975	Recensement 1999	Variation (en %)	Ratio population 1999 par siège de sénateur
74 Haute-Savoie	3	447 795	631 266	40,97	210 422
75 Paris	12	2 299 830	2 122 848	- 7,70	176 904
76 Seine-Maritime	6	1 172 743	1 237 790	5,55	206 299
77 Seine-et-Marne	4	755 762	1 192 777	57,82	298 195
78 Yvelines	5	1 082 255	1 352 483	24,97	270 497
79 Deux-Sèvres	2	335 829	344 157	2,48	172 079
80 Somme	3	538 462	554 924	3,06	184 975
81 Tarn	2	338 024	342 931	1,45	171 466
82 Tarn-et-Garonne	2	183 314	205 673	12,20	102 837
83 Var	3	626 093	896 204	43,14	298 735
84 Vaucluse	2	390 446	498 523	27,68	249 262
85 Vendée	3	450 641	539 408	19,70	179 803
86 Vienne	2	357 366	398 697	11,57	199 349
87 Haute-Vienne	2	352 149	353 700	0,44	176 850
88 Vosges	2	397 957	380 362	- 4,42	190 181
89 Yonne	2	299 851	332 498	10,89	166 249
90 Territoire de Belfort	1	128 125	137 190	7,08	137 190
91 Essonne	5	923 063	1 130 008	22,42	226 002
92 Hauts-de-Seine	7	1 438 930	1 427 925	- 0,76	203 990
93 Seine-Saint-Denis	6	1 322 127	1 382 085	4,53	230 348
94 Val-de-Marne	6	1 215 713	1 224 605	0,73	204 101
95 Val-d'Oise	4	840 885	1 104 589	31,36	276 148
971 Guadeloupe	2	324 500 *	421 433	29,87	210 717
972 Martinique	2	324 800 *	380 435	17,13	190 218
973 Guyane	1	55 100 *	155 699	182,58	155 699
974 Réunion	3	476 700 *	704 695	47,83	234 899
<b>Totaux</b>	<b>304</b>	<b>53 772 684</b>	<b>60 095 682</b>	<b>11,76</b>	<b>197 684</b>

(\*) Chiffres arrondis au millier, sur la base du recensement de 1974 propre à l'Outre-mer.

Source : INSEE

## CHAPITRE II

### LE SÉNAT, REPRÉSENTANT CONSTITUTIONNEL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE (ARTICLE 24 DE LA CONSTITUTION)

Après avoir été Conseil de la République sous la IV<sup>ème</sup> République, le Sénat est redevenu, avec la V<sup>ème</sup> République, **une assemblée parlementaire de plein exercice, investie d'une compétence législative générale**. Le Sénat dispose des mêmes attributions constitutionnelles que l'Assemblée nationale, à l'exception de la possibilité du « dernier mot » ou de la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure, qui sont l'apanage de l'Assemblée nationale élue au suffrage universel direct.

Les sénateurs, élus au suffrage universel indirect, représentent la Nation au même titre que les députés : ils sont des parlementaires à part entière, dotés du même statut, des mêmes prérogatives législatives ou de contrôle que les Députés (droit d'initiative, droit d'amendement, droit de questionnement, ...). Selon l'article 34 de la Constitution, la loi est votée par le Parlement, c'est-à-dire par l'Assemblée nationale et le Sénat : le bicamérisme est par principe égalitaire jusqu'au moment où le Gouvernement en décide autrement, après l'échec de la commission mixte paritaire et une nouvelle lecture, en donnant le « dernier mot » à l'Assemblée nationale.

Pour être équilibré, le bicamérisme de la V<sup>ème</sup> République n'en est pas moins différencié ; le Sénat ne saurait être regardé comme le « clone » de l'Assemblée nationale.

A cet effet, l'article 24 de la Constitution accorde au Sénat un rôle particulier au sein du Parlement : **la représentation des collectivités territoriales de la République et des Français établis hors de France**. Aussi bien, le Sénat, assemblée parlementaire à part entière, dispose en outre d'un double « **bonus constitutionnel** » pour reprendre l'expression utilisée par le Président Poncelet dès 1998.

Cette double mission constitue la principale originalité du bicamérisme de la V<sup>ème</sup> République.

Le groupe de réflexion s'est attaché à étudier, à partir notamment des suggestions du Président du Sénat, plusieurs propositions destinées à **un meilleur ancrage de la spécificité sénatoriale**, à une meilleure identification du rôle particulier du Sénat à l'égard des collectivités territoriales et des Français expatriés, dans le domaine législatif, mais aussi dans les activités de contrôle ou de prospective.

## **I. LA REPRÉSENTATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉPUBLIQUE**

### ***A. LE CONSTAT : UNE « ASSEMBLÉE DE PROXIMITÉ » À L'ÉCOUTE DES ÉLUS LOCAUX***

Elus au suffrage universel par les délégués des conseils municipaux, les conseillers généraux et les conseillers régionaux sans oublier les députés, les sénateurs représentant les collectivités locales de métropole et d'outre-mer ont une vocation institutionnelle à répercuter les attentes des élus locaux.

C'est une évidence : les questions des collectivités locales trouvent au Sénat une résonance particulière. En raison de son mode d'élection, le Sénat a vis-à-vis des collectivités locales un rôle éminent, une légitimité spécifique, une fonction d'expertise propre, reconnus de tous.

La commune est la cellule de base de la démocratie de proximité et, dans leur ensemble, les collectivités locales, à travers notamment les quelque 500 000 élus locaux, sont les acteurs essentiels de la vie démocratique et jouent un rôle de premier plan dans l'investissement public. Il est donc légitime qu'elles puissent, à travers leurs sénateurs, faire entendre leur voix et leurs préoccupations dans l'élaboration de la loi, le contrôle du Gouvernement ou le suivi de la construction européenne.

Les signes de l'attention particulière portée par le Sénat aux problèmes des collectivités locales sont multiples. Il suffit d'en citer quelques-uns :

1°) La plupart des questions orales portent sur des questions intéressant les collectivités locales.

2°) Le Sénat consacre à la discussion des projets ou propositions de loi concernant les collectivités locales un temps d'examen beaucoup plus long que l'Assemblée nationale.

3°) Les Présidents des plus grandes associations représentatives des collectivités locales siègent ou ont siégé au Sénat, sans oublier que le comité des finances locales est présidé depuis sa création en 1980 par un sénateur, M. Jean-Pierre Fourcade.

4°) Depuis la mise en place de la décentralisation en 1982, le Sénat a souhaité élaborer périodiquement des rapports d'information faisant le point sur l'état de la décentralisation en 1983, 1984, 1990, 1992 et 1998.

**LES MISSIONS D'INFORMATION COMMUNES SUR LA DÉCENTRALISATION**

<b>Date de demande</b>	<b>Date de l'autorisation</b>	<b>Commissions intéressées Présidents et rapporteurs</b>	<b>Objet</b>	<b>Dépôt du rapport</b>
29 avril 1983	3 mai 1983	Aff. Cult., Aff. Eco., Aff. Soc., Finances et Lois Président : M. HOEFFEL Rapporteur : M. PONCELET	Déroulement et mise en oeuvre de la politique de décentralisation et premier bilan	(Fin de la mission : octobre 1983) <b>12 juillet 1983</b> (n° 490)
14 février 1984	14 février 1984	Aff. Cult., Aff. Eco., Aff. Soc., Finances et Lois Président : M. HOEFFEL Rapporteur : M. PONCELET	Déroulement et mise en oeuvre de la politique de décentralisation (2 <sup>ème</sup> bilan)	(Fin de la 1 <sup>ère</sup> session ordinaire 1984-1985) <b>19 décembre 1984</b> (n° 177)
27 avril 1990	2 mai 1990	Aff. Cult., Aff. Eco., Aff. Soc., Finances et Lois Président : M. PASQUA Rapporteur : M. HOEFFEL	Déroulement et mise en oeuvre de la politique de décentralisation (3 <sup>ème</sup> bilan)	(Fin de la mission : novembre 1990, prolongée au 31 mars 1991) <b>27 mars 1991</b> (n° 248)
3 novembre 1992	9 décembre 1992	Aff. Cult., Aff. Eco., Aff. Soc., Finances et Lois Président : M. FRANÇOIS- PONCET Rapporteurs : MM. LARCHER, HUCHON, du LUART et PERREIN	Problèmes de l'aménagement du territoire	(Fin de la mission : 31 décembre 1993, prolongée au 30 juin 1994 puis à octobre 1994) <b>13 avril 1994</b> (n° 343)
10 décembre 1998	17 décembre 1998	Finances, Lois, Aff. Cult., Aff. Eco., Aff. Soc. Président : M. DELEVOYE Rapporteur : M. MERCIER	Bilan de la décentralisation et amélioration de nature à faciliter l'exercice des compétences locales	(Fin de la mission : 31 décembre 1999, prolongée à juin 2000) <b>28 juin 2000</b> (n° 447)



Depuis la discussion du budget 2001, le Président de la commission des Finances a proposé l'organisation dans le cadre de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, d'un débat spécifique sur les finances locales. Cette expérience a été renouvelée pour le budget 2002 et a rencontré un réel succès : 13 orateurs se sont succédé à la tribune du Sénat durant 1 heure 56 avant l'examen des articles « Finances locales » qui a duré plus de 5 heures 30. Ce débat « Finances locales » est ainsi devenu un moment « fort » de la discussion budgétaire.

Pour le Président du Sénat, le Sénat doit se considérer comme une véritable « *Assemblée de proximité* » qui entend « *conserver et consolider sa spécificité territoriale* » tout en demeurant « *une chambre législative à part entière* ».

Le Sénat, « **maison des collectivités locales** », a cherché à développer les liens avec les élus locaux à travers plusieurs initiatives :

- la diffusion depuis 1996 d'une lettre d'information à l'attention des élus locaux « Sénat-Actualités »,

- le lancement, en partenariat avec le groupe Dexia, partenaire financier des collectivités locales, d'une collection d'ouvrages « L'argumentaire du maire », véritable boîte à outils à l'usage des élus locaux,

- la création en 1997 d'un service des Collectivités territoriales, qui n'a pas d'équivalent à l'Assemblée nationale,

- l'extension de la compétence de l'antenne administrative permanente à Bruxelles, créée en 1999, en vue d'apporter, sous l'égide du service des collectivités territoriales, son soutien aux collectivités locales désireuses de monter des projets éligibles aux fonds européens, tout particulièrement les fonds structurels,

- la mise en service en 1999 d'un site Internet dédié aux acteurs et décideurs locaux « Carrefour des collectivités locales » ; ce site connaît un succès important :

## CARREFOUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Consultations en pages html	
juillet 2001	118 489
août 2001	117 845
septembre 2001	115 922
octobre 2001	146 627
novembre 2001	143 792
décembre 2001	158 176

- l'organisation de colloques, notamment le 29 avril 1999 sur la « Sécurité juridique et action publique locale » et le 16 novembre 2000 sur la « Réforme des délits non intentionnels : mode d'emploi ».

Parallèlement, le Sénat qui se veut « *le veilleur et le gardien vigilant de la décentralisation* » s'est porté au-devant des élus, d'abord avec l'exposition « Média-Sénat » qui est devenue itinérante, ensuite et surtout avec l'organisation des « Etats généraux des élus locaux » qui ont permis au Président du Sénat et aux sénateurs de la région concernée de prendre le « pouls des élus locaux » et d'écouter leurs doléances et leur point de vue sur des thèmes d'actualité comme l'intercommunalité, la sécurité juridique, l'eau, les finances locales, le devenir de la décentralisation outre-mer, ...

Le 14 juillet 2000, le pacte républicain entre le Sénat et les élus locaux a été solennisé par la Fête de la Fédération qui a rassemblé plus de 13 000 maires lors du défilé militaire sur les Champs-Élysées, puis dans le Jardin du Luxembourg.

Lors des tournages effectués en province, la chaîne Public Sénat peut être amenée à interroger les élus sur leurs principales préoccupations. La chaîne parlementaire est aussi la chaîne de la démocratie locale et de la proximité.

L'ensemble de ces initiatives ou événements est de nature à resserrer les liens entre les collectivités territoriales et le Sénat qui améliore ainsi sa capacité d'écoute des interrogations ou des propositions des élus locaux.

Il reste que ces initiatives ou événements ont par essence un caractère ponctuel ; il paraît aujourd'hui souhaitable de pérenniser ou d'institutionnaliser les instruments de veille ou d'écoute à l'égard des élus locaux pour mieux appréhender les difficultés qu'ils rencontrent « sur le terrain ».

Le Sénat, « Maison des Collectivités territoriales de Métropole et d'Outre-mer », doit se fixer un double objectif :

- être en permanence en phase avec les préoccupations des élus et de leurs organisations représentatives (colloques, auditions, états généraux, dialogue interactif à travers le site du « Carrefour des collectivités locales », études d'opinion, etc...),

- mieux faire connaître ses travaux et ses propositions sur le devenir de la décentralisation et le développement des libertés locales.

### ***B. UN PARADOXE CONSTITUTIONNEL : L'ABSENCE DE PRÉROGATIVE PARTICULIÈRE DU SÉNAT À L'ÉGARD DES TEXTES CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

La place du Sénat dans l'équilibre des institutions oblige à relever un paradoxe : si le Sénat est censé représenter constitutionnellement les collectivités locales, aucune disposition de la Constitution ne lui attribue de pouvoirs particuliers à l'égard des textes concernant les collectivités locales. Certes, l'article 34 de la Constitution range dans le domaine de la loi « *les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources* », mais l'ensemble de ces questions relève de la loi ordinaire qui, en cas de désaccord au cours de la navette, est passible de la procédure du « dernier mot » de l'Assemblée nationale, si du moins le Gouvernement le décide. Autrement dit, **il n'y a aucun élément dans la Constitution qui permette de concrétiser, d'asseoir la spécificité constitutionnelle du Sénat.**

Tout au plus, M. Patrice Gélard, en sa qualité de rapporteur de la proposition de loi constitutionnelle<sup>1</sup> relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, a-t-il pu relever l'existence d'une « *pratique constitutionnelle remontant au début de la III<sup>ème</sup> République* » qui tendrait pour les textes relatifs aux collectivités locales, à privilégier leur premier examen au Sénat. Il faut néanmoins reconnaître que cette pratique a fait l'objet d'une application variable et inconstante.

Si l'on met à part le projet de loi relatif au développement des responsabilités locales présenté par M. Christian Bonnet, ministre de l'intérieur, et défendu par M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, la quasi-totalité des textes importants concernant les collectivités locales ont, depuis 1981, été déposés en premier sur le bureau de l'Assemblée nationale, comme cela a été récemment le cas pour l'intercommunalité ou la démocratie de proximité.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, n° 432 (1999-2000).

Au total, il n'est pas exagéré de dire que le Sénat, fort de son bonus de la représentation constitutionnelle des collectivités locales, n'a eu de cesse de rechercher depuis 1958, face à l'Assemblée nationale, un meilleur positionnement à l'égard des questions concernant les collectivités territoriales.

Le dépôt et l'examen par le Sénat, lors de la séance mensuelle réservée du 16 octobre 2000, de la proposition de loi constitutionnelle sur la consécration de l'autonomie financière des collectivités territoriales s'inscrivent dans le droit fil de cette préoccupation.

Cette proposition de loi constitutionnelle a été déposée le 22 juin 2000 par M. Christian Poncelet, Président du Sénat, M. Jean-Paul Delevoye, Président de l'association des maires de France, M. Jean-Pierre Fourcade, Président du comité des finances locales, M. Jean Puech, Président de l'association des départements de France et M. Jean-Pierre Raffarin, Président de l'association des régions.

Les auteurs de ce texte partaient du constat que la Constitution, tout en consacrant le principe de la libre administration des collectivités territoriales, n'en définit pas exactement les contours, ce qui explique peut-être que le Conseil constitutionnel ne puisse, en l'état actuel des textes, en assurer une protection efficace. A cette question se surajoute l'appréhension d'une « recentralisation rampante » se traduisant notamment par une réduction du pouvoir fiscal des collectivités locales, comme en témoigne la diminution de la part de l'ensemble des ressources locales des recettes fiscales, tombée de 54 % en 1995 à 30 % de l'ensemble des ressources en 2000. L'essentiel des recettes provient de l'Etat sous la forme de dotations. Pour M. Patrice Gélard, rapporteur de la proposition de loi : « *la décentralisation engagée en 1982 est actuellement en panne* ».

Face à ce constat, la proposition de loi constitutionnelle poursuit l'objectif principal d'insérer dans la Constitution *expressis verbis* la garantie de la libre administration des collectivités locales dont la protection serait assurée par une triple innovation :

1°) Les ressources fiscales devraient impérativement représenter la part prépondérante des ressources des collectivités territoriales. Toute suppression d'une ressource fiscale perçue par les collectivités territoriales donnerait lieu à l'attribution d'une ressource fiscale équivalente.

2°) Les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales devraient être accompagnés du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences : c'est le principe de la compensation intégrale et concomitante des transferts de charges, qui sous-tendait la décentralisation de 1982.

3°) Le rôle du Sénat comme représentant constitutionnel des collectivités locales, comme « **défenseur** » ou « **protecteur** » **des collectivités locales**, serait consacré dans le texte de la Constitution dans la mesure où le Sénat aurait un pouvoir législatif égal à celui de l'Assemblée nationale pour les projets ou propositions de loi relatifs à l'administration des collectivités locales.

Lors de l'examen de cette proposition de loi, la commission des Lois, sur le rapport du Doyen Gélard, a accepté l'économie générale de cette proposition de loi ; s'agissant des compétences du Sénat, la commission des Lois a proposé une solution moyenne : « ***l'organisation et les compétences des collectivités territoriales*** » devraient être fixées par **une loi organique, les projets de loi ayant cet objet seraient par ailleurs déposés en premier lieu au Sénat.**

### ***C. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION : CONFORTER LE SÉNAT DANS SON RÔLE SPÉCIFIQUE À L'ÉGARD DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

#### **1. L'institutionnalisation de la réflexion sénatoriale sur les libertés territoriales**

##### ***a) La création d'un Observatoire de la décentralisation***

Sans aller jusqu'à suggérer l'institution d'une délégation à la décentralisation qui supposerait le vote d'une loi subordonnée à l'accord de l'Assemblée nationale et risquerait de poser un problème de répartition des compétences avec les commissions, le groupe de réflexion propose de créer un **Observatoire de la décentralisation.**

Cet organe purement interne au Sénat pourrait être institué par le Bureau du Sénat ; il serait chargé d'établir **un tableau de bord financier et budgétaire de la décentralisation** ; il devrait en outre élaborer des études générales, y compris de droit comparé, sur la décentralisation et les collectivités territoriales.

L'observatoire s'appuierait sur le concours du **Service des Collectivités territoriales** qui pourrait, si besoin est, commander des études ou encore engager des actions de coopération permanente avec des organismes spécialisés dans les questions des collectivités locales.

Dans cette perspective, le groupe de réflexion préconise un **renforcement de la capacité d'information et d'étude du service des Collectivités territoriales**, pour répondre aux demandes des commissions et

des délégations, des groupes et des sénateurs, sans bien entendu interférer avec les attributions traditionnelles des associations représentatives des élus locaux.

En effet, il ne serait pas souhaitable d'ériger ce service en un « bureau de renseignements » qui répondrait directement aux élus locaux sans passer par l'intermédiaire des sénateurs. Un tel projet nécessiterait en tout état de cause le recrutement significatif d'administrateurs et créerait un risque de double emploi avec les informations fournies par les services de l'Etat et les associations d'élus.

*b) La publication régulière de grands rapports d'information sur la décentralisation*

Le groupe de réflexion a souhaité **la poursuite de l'élaboration régulière de rapports d'information sur la décentralisation.**

Ces rapports seraient établis par une **mission d'information commune** (MIC), constituée entre toutes les commissions (notamment les commissions des Lois et des Finances), sans préjudice de la possibilité pour chacune d'entre elles de créer en interne une mission d'information ou un groupe de travail sur tel ou tel sujet.

Ces rapports feraient périodiquement le point sur la décentralisation et dégageraient les perspectives d'avenir, sur le modèle des cinq rapports publiés en 1983, 1984, 1990, 1992 et 1998.

Le groupe de réflexion n'a pas jugé opportun de déterminer par avance et *ne varietur* la périodicité de la publication de ces rapports d'information, qui dépendra de la programmation des actions de contrôle, telle qu'elle serait établie par une réunion particulière de la Conférence des Présidents, conformément à l'une des recommandations émises par le groupe de réflexion à propos de la fonction de contrôle.

*c) L'organisation régulière en séance publique de débats sur la décentralisation*

Dans son souci de développer la fonction de contrôle, le groupe de réflexion a préconisé la programmation régulière (une fois par mois) de séances de **questions orales thématiques** : une ou plusieurs de ces séances pourraient porter sur des problèmes concernant plus particulièrement les collectivités locales, si la Conférence des Présidents en décidait ainsi.

Afin de marquer mieux encore le bonus constitutionnel de représentation des collectivités territoriales, le groupe de réflexion propose de programmer **une fois par trimestre** un débat sur une question de portée générale relative à la décentralisation et intéressant les élus locaux : il y aurait ainsi des **questions orales « Décentralisation »**, comme il y a déjà des

**questions orales européennes**, programmées en principe une fois par trimestre, à l'initiative notamment de la Délégation pour l'Union européenne.

A titre d'exemple, les travaux d'une mission d'information commune, une fois le rapport publié, pourraient donner lieu au dépôt d'une question orale avec débat ; cette question servirait de base à un débat en séance publique qui permettrait à chaque groupe de défendre son point de vue et au Gouvernement de faire connaître ses réactions aux travaux de la MIC.

## **2. Une meilleure identification dans la Constitution du rôle législatif du Sénat à l'égard des textes portant sur les principes fondamentaux de la décentralisation**

A titre liminaire, il faut souligner que le groupe de réflexion n'a pas souhaité toucher, ni dans un sens ni dans un autre, au « dernier mot » que le Gouvernement peut donner à l'Assemblée nationale pour le vote définitif des lois ordinaires ou des lois organiques autres que relatives au Sénat. Le « dernier mot » de l'Assemblée nationale constitue l'un des éléments fondamentaux de l'équilibre institutionnel tel qu'il a été consacré par la Constitution de 1958 pour la procédure d'élaboration de la loi.

Peut-être est-il possible d'envisager une meilleure prise en compte du rôle de l'assemblée qui représente les collectivités territoriales pour les textes portant sur les principes essentiels de la décentralisation ? Peut-être est-il souhaitable de recommander que cette catégorie de textes donne lieu à un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat en sa qualité de représentant constitutionnel des collectivités territoriales de la République ? Le groupe de réflexion a estimé que cette question essentielle relève d'abord et avant tout d'une **concertation au plus haut niveau entre le Chef de l'Etat, le Premier ministre, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale.**

**Dans l'immédiat**, le groupe de réflexion a estimé préférable de s'en tenir à la philosophie générale de la proposition de loi, telle qu'elle a été adoptée par le Sénat en octobre 2000, sur le rapport du Doyen Gélard, le groupe socialiste et le groupe communiste républicain et citoyen maintenant leur opposition à toute extension des prérogatives du Sénat, fût-ce dans le domaine de la décentralisation.

Aussi, le groupe de réflexion propose, à la majorité de ses membres, de soumettre **les textes de loi** – projets ou propositions de loi **portant sur les principes fondamentaux de la décentralisation ou de la libre administration des collectivités territoriales à un régime juridique particulier** et plus précisément de leur appliquer des **garanties de procédure** de nature à leur assurer un examen serein et approfondi, indispensable s'agissant de textes qui engagent l'avenir de la décentralisation, notamment pour les compétences et les libertés territoriales.

Ces garanties de procédure seraient au nombre de trois :

⇒ **Le dépôt de ces projets de loi en premier lieu sur le Bureau du Sénat.**

⇒ **L'absence de déclaration d'urgence.**

⇒ L'application à ces textes du **régime juridique des lois organiques** qui implique notamment qu'en cas de désaccord avec le Sénat, l'Assemblée nationale pourrait avoir le « dernier mot », mais à la condition de se prononcer à la majorité absolue de ses membres. Avec le régime juridique des lois organiques, le bicamérisme serait plus équilibré car pour passer outre à un désaccord du Sénat, le Gouvernement devrait réunir une majorité qualifiée, **plus de la moitié des députés composant l'Assemblée nationale.**

Sur le plan technique, ce nouveau dispositif supposerait que les dispositions touchant aux principes fondamentaux de la décentralisation, à l'exception bien sûr de celles devant figurer dans un projet de loi de finances de l'année ou rectificative, soient clairement identifiées et regroupées dans les projets ou propositions de loi concernant exclusivement la décentralisation, notamment l'organisation et les compétences des collectivités territoriales.

Au total, le groupe de réflexion appelle de ses vœux **la poursuite de la navette** sur la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, telle qu'elle a été adoptée par le Sénat en octobre 2000 et retransmise à l'Assemblée nationale au début de la présente législature.

La navette permettra sans nul doute d'enrichir et d'améliorer le texte voté par le Sénat.

La proposition sénatoriale de révision de la Constitution pourrait ainsi constituer le point de départ d'une réflexion constitutionnelle sur la nécessaire relance de la décentralisation. Cette réflexion pourrait notamment porter sur la prise en compte des spécificités des départements d'Outre-mer et la reconnaissance d'un droit à l'expérimentation locale de réformes susceptibles d'être étendues après une évaluation approfondie des mesures.

Sur ce dernier point, il faut rappeler que l'Assemblée nationale a adopté en janvier 2001, à l'initiative de M. Pierre Méhaignerie, une proposition de loi constitutionnelle autorisant l'expérimentation à l'initiative des collectivités territoriales de mesures nouvelles concernant leur organisation, leurs compétences et leurs ressources, en vue de leur généralisation à l'ensemble du territoire. Dans le même esprit, la commission présidée, par M. Pierre Mauroy, a admis la possibilité d'expérimentations locales, sous la réserve qu'elle préfigurent, en cas de réussite, une généralisation à l'ensemble du territoire.



Toutes ces réflexions, comme celles de tous horizons qui ont été développées au cours de la campagne électorale pour l'élection présidentielle, confirment une évidence, à savoir qu'une révision de la Constitution s'impose comme un préalable pour donner un nouvel élan, un nouveau souffle à la décentralisation et tout particulièrement au développement des libertés territoriales. Vingt ans après les « lois Defferre », l'acte II de la décentralisation ne peut faire l'économie d'une importante modification du Titre XII de la Constitution sur les collectivités territoriales : **la décentralisation ne peut plus avancer à droit constitutionnel constant.**

Le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, sera sans nul doute appelé à jouer un rôle central dans cette nouvelle réflexion constitutionnelle qui façonnera ces contours de la « République territoriale » conformément au souhait maintes fois exprimé par le Président du Sénat.

## **II. LA REPRÉSENTATION CONSTITUTIONNELLE DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE**

### ***A. LA REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE DES FRANÇAIS EXPATRIÉS***

Le projet d'une représentation parlementaire spécifique des Français de l'étranger remonte à la IV<sup>ème</sup> République mais cette idée n'a été consacrée pleinement que par le « bonus » de la Constitution de 1958 qui, par son article 24, dispose que « les Français établis hors de France sont représentés au Sénat ».

Aujourd'hui, les sénateurs représentant les Français de l'étranger sont au nombre de douze (ils étaient six avant 1983) : conformément au principe de l'universalité du suffrage, ils sont élus à la représentation proportionnelle par les cent cinquante membres **élus** du Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE), à raison de quatre sénateurs lors de chaque renouvellement triennal du Sénat.

En 2000, le ministère des affaires étrangères estimait à 1 900 000 le nombre des Français expatriés.

La faiblesse de la participation électorale lors des scrutins du Conseil supérieur des Français de l'étranger est un problème majeur.

Le collège électoral est composé des personnes inscrites sur les listes électorales à la date du scrutin. Il s'agit principalement des citoyens français immatriculés ou en cours d'immatriculation, dont l'inscription sur les listes est de droit, sauf refus de leur part.

Or, dans certains pays d'Europe, notamment, à peine 50 % de la population française résidante est immatriculé. Dans l'ensemble des pays étrangers, on estime à 46 % le nombre d'immatriculés.

Ainsi que l'a fait remarquer M. André Ferrand dans le rapport de la mission commune d'information chargée d'étudier l'ensemble des questions liées à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises, il conviendrait de simplifier les procédures d'immatriculation et de les rendre plus attractives. M. le ministre des affaires étrangères, Président à ce titre du CSFE, a créé en septembre 2000 une commission temporaire chargée de la réforme du CSFE.

Au dernier renouvellement partiel du 18 juin 2001, le collège électoral comptait 410 000 électeurs. Seuls 79 000 ont participé au vote, soit un taux de 19,2 %.

En dehors de l'aménagement de la carte électorale, rendu nécessaire par l'évolution de la répartition géographique des Français de l'étranger, qui fait l'objet d'une réflexion au sein même du CSFE, les modalités d'exercice du droit de vote pourraient être aménagées.

Actuellement, le vote par correspondance est considéré comme un mode d'expression normal du suffrage par les Français de l'étranger. Peut-être sera-t-il envisageable un jour d'admettre le vote par Internet, et ce d'autant plus qu'un effort important d'informatisation des consulats a été réalisé<sup>1</sup>.

Comme l'a signalé l'excellente étude de droit comparé réalisée par le service des Affaires européennes, la France, avec l'Italie et le Portugal, sont les seuls pays de l'Union européenne à prévoir une représentation parlementaire de leurs compatriotes expatriés.

De plus, seuls l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Suisse disposent d'un organisme équivalent au CSFE.

Les sénateurs représentant les Français de l'étranger disposent des mêmes prérogatives et droits que tous les sénateurs.

Mais ces sénateurs ont aussi pour vocation de traduire et de répercuter les préoccupations particulières des Français expatriés.

Une page spéciale a été créée sur le site Internet du Sénat afin d'informer sur ce sujet, en complémentarité du site du ministère des affaires étrangères, tous les citoyens, et plus particulièrement les expatriés ou les

---

<sup>1</sup> Le 24 septembre 2001, le Président de la République a souhaité « que dès les prochaines échéances nationales, le vote par Internet puisse être expérimenté pour des milliers de Français expatriés qui, en raison de leur éloignement d'un consulat, sont privées de l'effectivité de leur droit de vote ».

candidats à l'expatriation, notamment par le recensement des questions écrites ou orales relatives aux Français de l'étranger.

L'expérience d'un forum Internet sur l'expatriation menée par la mission d'information du 19 février au 30 avril 2001 a donné un résultat satisfaisant avec 423 messages reçus.

Les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont en quelque sorte les « sénateurs du monde », élus d'une circonscription qui s'étend à l'ensemble de tous les pays en dehors de la France, et qui ont, de ce fait, une vision globale de la France à travers le monde.

A côté d'organisations internationales, comme l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont les défenseurs naturels de la place de la langue française dans le monde et du rayonnement économique et culturel de la France.

\*  
\* \*

D'un point de vue formel, le groupe de réflexion n'a été saisi d'aucune proposition concernant les Français de l'étranger, ce qui est plutôt un signe positif.

Mais par souci de parallélisme avec le bonus de la représentation des collectivités territoriales, le groupe de réflexion a estimé de son devoir de proposer d'office plusieurs pistes de réflexions destinées à mieux marquer cette deuxième spécificité sénatoriale que constitue la représentation des Français éparpillés à travers le monde : le Sénat est aussi la « Maison des Français à l'étranger ».

## ***B. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION***

### **1. L'amélioration de la participation aux élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger**

Le groupe de réflexion recommande tout d'abord de demander au ministre des affaires étrangères une réflexion sur les voies et moyens susceptibles de favoriser une **augmentation du taux de participation aux élections au CSFE**.

Il suggère en deuxième lieu **l'abrogation de l'article 5 de la loi du 7 juin 1982** qui prohibe toute propagande électorale à l'étranger. Cette prohibition est un obstacle sérieux à la mobilisation du corps électoral.

## **2. Une identification plus claire de la mission de représentation des Français de l'étranger**

A l'évidence, les douze sénateurs représentant les Français établis hors de France ont vocation à assurer la prise en compte des préoccupations ou des aspirations des Français expatriés, raison pour laquelle le groupe de réflexion s'est cantonné dans des propositions ou recommandations de portée limitée, mais ces propositions ou recommandations témoignent du souci du groupe de réflexion d'accorder toute son importance à la représentation des Français expatriés.

Pour mieux marquer ce bonus constitutionnel, le groupe de réflexion a envisagé **quatre pistes de réflexion** d'ordre pratique, qui ne nécessitent aucune modification de textes en vigueur<sup>1</sup> :

⇒ **Développer des liens entre le Sénat et le Conseil supérieur des Français de l'étranger.**

⇒ Prévoir chaque année, dans le cadre de la discussion budgétaire, **l'audition par la commission des Affaires étrangères du ministre des affaires étrangères** en sa qualité de Président du CSFE.

⇒ Publier selon une périodicité à définir **un rapport d'information sur les problèmes des Français de l'étranger**. Ce rapport serait établi par une mission interne à la commission des Affaires étrangères ou par une mission commune à cette commission et à plusieurs autres commissions : les conclusions de ce rapport pourraient faire l'objet d'un débat en séance publique.

⇒ Veiller, conformément à une suggestion du Président de la commission des Affaires économiques, à ce que les déplacements officiels de sénateurs à l'étranger permettent d'étudier systématiquement, avec le concours du Quai d'Orsay, la situation des Français établis dans le pays concerné et donnent lieu à compte rendu dans les rapports d'information des missions des commissions et des groupes d'amitié.

---

<sup>1</sup> M. Patrice GÉLARD a également évoqué la question des facilités de déplacement à l'étranger des assistants des sénateurs représentant les Français établis hors de France ; cette question a fait l'objet d'un courrier appelant l'attention du conseil de questure.

Le groupe de réflexion a, par ailleurs, évoqué la possibilité pour le **Président du Sénat** de **parrainer** au Sénat une « **journée annuelle des Français de l'étranger** ».



## CHAPITRE III

### LA FONCTION LÉGISLATIVE

La fonction législative se situe au cœur de l'activité parlementaire : « *Le Parlement vote la loi* » (article 34 de la Constitution). Première fonction d'une assemblée parlementaire, le vote de la loi est et doit rester un des premiers fondements de la légitimité sénatoriale.

Il reste que les lenteurs et les lourdeurs de la procédure législative en séance publique sont de plus en plus critiquées dans la mesure notamment où la prédominance de l'ordre du jour prioritaire législatif provoque un embouteillage de la séance publique, alimente l'inflation législative et empêche le Sénat de développer pleinement sa fonction de contrôle. Plusieurs tentatives ont été faites pour moderniser, rationaliser ou dynamiser le débat en séance plénière : elles se sont toutes heurtées à la pesanteur des habitudes et surtout aux obstacles constitutionnels.

#### **I. LE CONSTAT : LE TEMPS DE LA SÉANCE PUBLIQUE DOMINÉ PAR LES DISCUSSIONS LÉGISLATIVES AU DÉTRIMENT DE LA FONCTION DE CONTRÔLE**

##### ***A. UNE CONTRAINTE CONSTITUTIONNELLE : LA PRIMAUTÉ DE LA SÉANCE PUBLIQUE DANS L'ÉLABORATION DE LA LOI AVEC LE RISQUE D'UNE REDONDANCE ENTRE LE TRAVAIL DE COMMISSION ET DANS L'HÉMICYCLE***

La tradition parlementaire française repose sur le **primat de la séance plénière** : les commissions n'ont en droit qu'un rôle d'instruction et de préparation en amont de la séance plénière.

La Constitution du 4 octobre 1958 a renforcé la primauté de la séance plénière par l'effet de deux dispositions : les **articles 42 et 44**.

Tout d'abord, l'article 42 de la Constitution oblige la première assemblée saisie à délibérer sur le texte présenté par le Gouvernement ; au cours de la navette, le Sénat doit pareillement délibérer sur le texte du projet de loi ou de la proposition qui lui est transmis. Sous les Républiques précédentes, la discussion portait sur les conclusions de la commission comme c'est encore le cas pour les propositions d'initiative sénatoriale ou les conclusions de la commission mixte paritaire. L'article 42 de la Constitution a ainsi conduit à un allongement des discussions législatives puisque les modifications proposées par la commission doivent être formellement présentées en séance publique sous la forme d'amendements. Or les amendements des commissions représentent en moyenne la moitié des

amendements déposés (2 503 sur un total de 5 109 au cours de la session 2000-2001) ; plus de 90 % des amendements des commissions sont d'ailleurs adoptés ou ratifiés par la séance publique. Réciproquement, 70 % des amendements adoptés par le Sénat émanent des commissions. Quoi de plus normal, dans la mesure où chaque commission reflète fidèlement « en modèle réduit » la composition politique du Sénat ? Au cours de la session 2001-2002, sur les 2 536 amendements adoptés, 1 801 proviennent des commissions, 425 des groupes et 308 du Gouvernement (Voir les annexes 1 et 2 au présent chapitre sur le bilan législatif du Sénat).

Ensuite, le droit d'amendement a été consacré, voire « sacralisé », par l'article 44 de la Constitution : « les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement ». Dans sa décision en date du 7 novembre 1990 sur la révision du Règlement du Sénat, le Conseil constitutionnel a opté pour une protection absolue du droit d'amendement qui suppose dans tous les cas la présentation de chaque amendement par son auteur et son examen en séance plénière.

Aussi bien chacun des 5 000 amendements déposés en moyenne chaque session doit être examiné, quelle que soit sa réelle portée, successivement par la commission, puis en séance publique, d'autant que le Règlement du Sénat prescrit depuis 1976, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, la « discussion commune » des amendements venant en concurrence, qui tend à la présentation successive de tous les amendements déposés, même si la plupart d'entre eux ont « vocation » à tomber du fait de l'adoption de l'un d'entre eux (à la différence de l'Assemblée nationale, laquelle pratique la discussion par « paquets » ou par « catégories »). Il en résulte que les amendements techniques purement rédactionnels ou de simple codification sont examinés certes plus rapidement, mais toujours selon la même procédure ou le même formalisme que les amendements de fond.

Avec l'augmentation du nombre et de l'ampleur des projets de loi, la présentation de milliers d'amendements en séance publique (plus de 10 000 à l'Assemblée nationale) peut servir d'explication au phénomène récurrent d'encombrement de la séance publique, étant rappelé que le recentrage de la semaine parlementaire sur trois jours (mardi, mercredi et jeudi) conduit à un maximum de 28 heures de séance publique, si tant est que le Sénat accepte de siéger les trois jours jusqu'à 0 heure 30.



L'**embouteillage législatif** entraîne directement ou indirectement deux conséquences au moins :

- Pour réaliser dans les délais son programme législatif, le Gouvernement est conduit pour les textes volumineux (NRE, SRU, Démocratie de proximité, Droits des malades...) à déclarer l'**urgence**, dans le seul but d'économiser le temps d'une deuxième lecture où la plupart des amendements non retenus en première lecture peuvent être redéposés.

- Le Gouvernement peut également être tenté de recourir à la **procédure des ordonnances de l'article 38 de la Constitution**, comme il l'a fait en 2000 pour l'adaptation du droit outre-mer, la réalisation du programme de codification ou la mise en harmonie du droit français avec les normes européennes, le « retard communautaire » de la France ayant été imputé par le Gouvernement à l'encombrement du rôle des deux Assemblées.

Les méthodes traditionnelles de travail en séance publique semblent aujourd'hui dépassées par le nombre et l'ampleur des textes à examiner, dont la plupart sont quasiment incontournables, qu'il s'agisse des conventions internationales, de la ratification des ordonnances ou de la transposition du droit européen. A la fin de la onzième législature, si l'on s'en tient aux textes déposés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, 62 textes demeuraient en instance, parmi lesquels 29 projets de loi d'autorisation de ratification d'une convention internationale et 9 projets de loi de ratification de codes publiés par ordonnances.

### ***B. LE DÉSÉQUILIBRE ENTRE LA FONCTION LÉGISLATIVE ET LA FONCTION DE CONTRÔLE***

L'examen en séance publique des 5 000 amendements annuels entraîne un déséquilibre entre les deux fonctions essentielles du Sénat, la fonction législative et la fonction de contrôle qui est ou doit devenir, pour reprendre les termes du Président du Sénat, « *une seconde nature* », « *l'activité permanente du Sénat* ». De fait, les discussions législatives représentent l'essentiel du temps de la séance publique : 61 % au cours de la session 2000-2001 et même 87 % si l'on englobe les lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Le contrôle représente la portion congrue de l'hémicycle, 11 % du temps global, l'essentiel de la fonction de contrôle ou de prospective étant assumé par les commissions et les délégations.

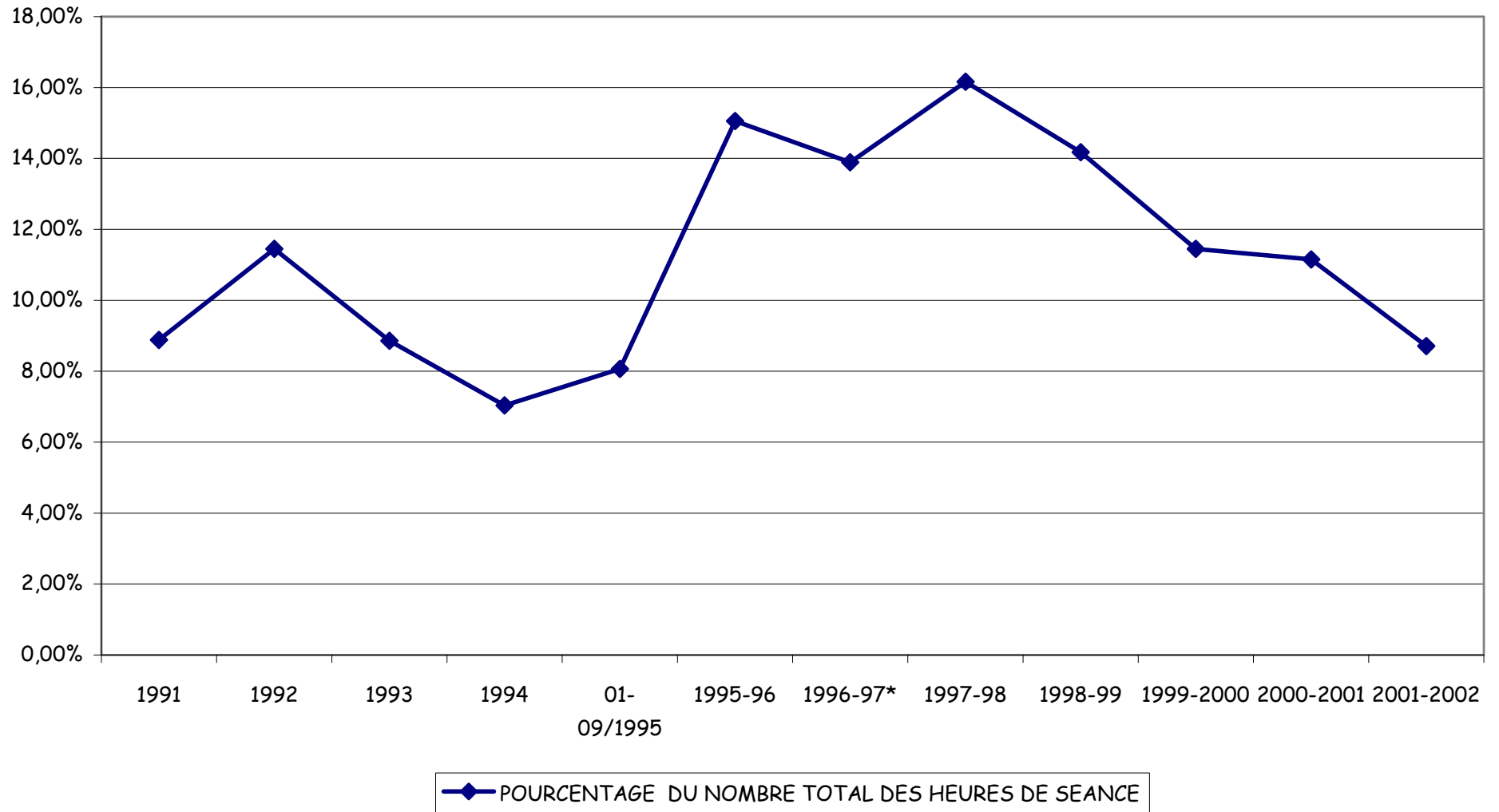
Les tableaux suivants permettent de suivre l'évolution de la part du temps de séance consacré au contrôle de l'activité gouvernementale depuis 1991.

**LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DU GOUVERNEMENT  
PAR LE SÉNAT, EN SÉANCE PUBLIQUE, DEPUIS 1991**

<b>SESSION</b>	<b>TOTAL HEURES DE SEANCE</b>	<b>CONTRÔLE</b>	<b>POURCENTAGE DU TOTAL</b>
1991	726 h 05	64 h 30	8,88 %
1992	531 h 15	60 h 50	11,45 %
1993	706 h 30	62 h 35	8,86 %
1994	813 h 30	57 h 15	<b>7,04 %</b>
01-09/1995	171 h 30	13 h 50	8,07 %
1995-1996	692 h 05	104 h 10	15,05 %
1996-1997*	547 h 40	76 h 05	13,89 %
1997-1998	615 h 40	99 h 30	<b>16,16 %</b>
1998-1999	698 h 15	99 h 00	14,18 %
1999-2000	710 h 55	81 h 25	11,45 %
2000-2001	668 h 00	74 h 30	11,15 %
2001-2002	440 h 15	38 h 20	8,71 %
<b>TOTAL</b>	<b>7 321 h 40</b>	<b>832 h 00</b>	<b>11,36 %</b>

\*(Sessions ordinaire et extraordinaire)

## LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DU GOUVERNEMENT PAR LE SÉNAT, EN SÉANCE PUBLIQUE, DEPUIS 1991



Au vu de ces tableaux, il n'est pas exagéré de considérer que le contrôle est le « *parent pauvre* » de la séance plénière. Certes, les commissions permanentes, directement ou à travers les missions d'information, sans oublier les délégations parlementaires ou les commissions d'enquête, assument la plus grande part des travaux sénatoriaux de contrôle, d'évaluation et de prospective ; il n'en demeure pas moins que les plus importants de ces travaux doivent trouver un « débouché » en séance publique, ce qui n'est guère possible aujourd'hui, sauf peut-être dans le cadre de la fenêtre de la « séance mensuelle réservée » dont l'ordre du jour se partage de façon en définitive équilibrée entre les discussions législatives et les travaux de contrôle.

### ***C. L'INSUCCÈS AU SÉNAT DES PROCÉDURES DITES ABRÉGÉES : UN RÉGIME LOURD ET COMPLEXE***

Dans le rapport qu'ils avaient remis au Bureau du Sénat le 31 janvier 1990, **MM. Henri de Raincourt, Guy Allouche et Gérard Larcher** avaient déjà engagé une réflexion approfondie sur la meilleure utilisation possible du temps de la séance publique.

Cette réflexion partait du constat d'une « multiplication anarchique des séances et tout particulièrement des séances de nuit souvent obstruées par un nombre excessif d'amendements techniques ». « Les parlementaires apparaissent trop souvent comme les « tâcherons de la loi » ... « ils se sentent trop souvent exclus d'une mission législative devenue trop foisonnante, de débats hermétiques de techniciens et de spécialistes, alors que la séance publique devrait être le lieu du choix des orientations politiques fondamentales ». ... « Ce constat explique en grande partie l'aggravation de l'absentéisme. Il peut paraître sévère, il n'en est pas moins lucide et réaliste ».

Sur la base de ce constat, le groupe de travail avait notamment proposé d'« alléger les débats législatifs » par l'accroissement du rôle délibératif des commissions.

Dans cette perspective, le groupe de travail avait ouvert une alternative entre deux solutions : la législation déléguée et la législation sous réserve de ratification.

Dans la **législation déléguée**, les commissions votent la loi sans aucune ratification par la séance plénière : c'est le système italien des « petites lois », des « *leggine* ». Une telle solution suppose à l'évidence une révision constitutionnelle.

Dans **la législation sous réserve de ratification**, les conclusions de la commission doivent être ratifiées par le Sénat en séance publique. Cette formule est celle des procédures abrégées que pratique l'Assemblée nationale (articles 103 à 107 du Règlement) et que le Sénat a connues sous la IV<sup>ème</sup> République à travers la seule forme du vote sans débat.

Le dispositif proposé par le groupe de travail reposait sur une distinction entre deux procédures bien distinctes : le **vote sans débat** et le **vote après débat restreint**.

Pour l'essentiel, le vote sans débat excluait la présentation en séance publique des amendements non retenus tandis que le vote avec débat restreint devait permettre aux auteurs d'amendements d'intervenir en séance.

Lors de l'examen de la proposition de résolution, la commission des Lois a réintroduit, pour le vote sans débat, la possibilité d'un nouveau dépôt sur le Bureau du Sénat des amendements non retenus par la commission. Par amendement, M. Henri de Raincourt a suggéré de revenir au dispositif initial, jugé à la fois plus simple et plus efficace :

- lorsqu'il y a lieu à vote sans débat, le Président met aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements adoptés par la commission ;

- le rapport de la commission doit reproduire en annexe le texte des amendements non retenus par elle ainsi que leur motivation, ce qui signifiait a contrario que de tels amendements ne pouvaient être défendus une seconde fois, en séance plénière.

**Un tel dispositif a été annulé par le Conseil constitutionnel dans sa décision en date du 7 novembre 1990**, donnant ainsi un coup d'arrêt à cette tentative de modernisation et de rationalisation du débat en séance publique : *« s'il est loisible à une assemblée parlementaire de prévoir, par son Règlement, que dans le cadre de la procédure de « vote sans débat », le Président met aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements adoptés par la commission, lorsqu'il n'en existe pas d'autres, en revanche porte atteinte au droit d'amendement... l'interdiction faite à tout membre de l'Assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci, au motif que cet amendement aurait été écarté par la commission saisie au fond »*.

Cette invalidation retirait au vote sans débat une grande partie de son intérêt pratique, ce qui explique l'insuccès au Sénat des procédures abrégées.

Depuis 1991, les procédures abrégées n'ont été utilisées que dans deux cas :

- le 10 juin 1991 sur la proposition de loi relative aux sanctions contre les avocats au Conseil d'Etat (durée du débat : douze minutes dont sept minutes pour le rapporteur et le ministre) ;

- le 15 mai 1992, sur le projet de loi relatif au code de la propriété intellectuelle (durée du débat : trente-cinq minutes).

En revanche, le groupe communiste s'est opposé au vote sans débat d'un projet de loi sur la saisine pour avis de la Cour de cassation le 18 avril 1991.

Cet insuccès s'explique essentiellement par la très grande complexité ou les lourdeurs du régime réglementaire de ces procédures (article 47 ter à 47 nonies du Règlement) qui n'ont en fait d'abrégé que la dénomination...

#### ***D. UN ÉLÉMENT DE COMPARAISON : LA PROCÉDURE D'EXAMEN SIMPLIFIÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE***

L'idée d'un recours plus fréquent aux procédures dites abrégées a été suggérée par deux contributions, celles du groupe de l'Union centriste et du Président de la commission des Affaires économiques qui ont pour point commun de citer comme référence les procédures abrégées de l'Assemblée nationale.

- Les règles applicables

La procédure d'examen simplifiée est définie par les articles 103 à 107 du Règlement de l'Assemblée nationale.

- L'initiative du recours à cette procédure appartient concurremment au Président de l'Assemblée, au Gouvernement, au Président de la commission saisie au fond et aux Présidents des groupes qui peuvent formuler une demande en ce sens en Conférence des Présidents.

- L'application de la procédure d'examen simplifiée est décidée par la Conférence des Présidents. Toutefois, un droit d'opposition est ouvert au Gouvernement, au Président de la commission saisie au fond et au Président de chaque groupe jusqu'à la veille de la discussion ; si ce droit est exercé, le texte concerné est examiné suivant la procédure de droit commun. En outre, le dépôt par le Gouvernement d'un amendement postérieurement à l'expiration du délai d'opposition entraîne automatiquement le retrait du texte de l'ordre du jour de l'Assemblée et le retour à la procédure de droit commun pour sa discussion ultérieure.

- La mise en œuvre de la procédure d'examen simplifiée comprend deux variantes dont les modalités sont fixées respectivement par les articles 106 et 107 du Règlement.

L'article 106 prévoit un **débat abrégé**, avec tout d'abord une **discussion générale** comprenant successivement l'intervention :

- du rapporteur de la commission saisie au fond, limitée à 10 minutes ;

- du rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis, limitée à 5 minutes par commission ;

- et d'un représentant de chaque groupe, limitée à 5 minutes pour chacun.

Ensuite, deux cas de figure se présentent :

- si aucun amendement n'a été déposé, le Président met aux voix l'ensemble du texte à l'issue de la discussion générale ;

- si le texte examiné a fait l'objet **d'amendements**, seuls les articles auxquels ils se rapportent sont appelés. Sur chaque amendement, outre le Gouvernement, peuvent seuls intervenir l'un des auteurs, le Président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et un orateur contre. Il est à noter qu'il n'y a pas d'intervention sur les articles, ni droit de réponse à la commission et au Gouvernement pour les amendements. Le Président ne met aux voix que les amendements, les articles auxquels ils se rapportent et l'ensemble du projet ou de la proposition de loi.

Quant à l'article 107 du Règlement, il ne concerne que les **conventions internationales** et prévoit leur adoption **sans aucun débat**, l'ensemble du texte autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international est directement mis aux voix, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

#### • **Le bilan de cette procédure**

Selon les statistiques communiquées par le Service de la Séance de l'Assemblée nationale, le bilan de la mise en œuvre de la procédure d'examen simplifiée depuis mars 1998 s'établit comme suit :

Session	Nombre de textes adoptés en application de l'article 106 du Règlement	Nombre de textes adoptés en application de l'article 107 du Règlement
1997-1998 <sup>1</sup>	24	7
1998-1999	36	19
1999-2000	14	53
2000-2001	7	17

Ces chiffres font apparaître une tendance à la diminution de l'utilisation de la procédure de l'article 106 au profit du recours à la procédure de l'article 107 qui s'applique exclusivement aux conventions internationales. En outre, la procédure de l'article 106 est également la plus souvent mise en œuvre pour les conventions internationales. La procédure d'examen simplifiée ne concerne donc que rarement d'autres projets ou propositions de loi, semble-t-il, en raison d'une réticence des groupes.

## **II. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION : LA RECHERCHE D'UNE GESTION PLUS RATIONNELLE DU TEMPS DE LA SÉANCE PUBLIQUE PAR UNE MEILLEURE ARTICULATION AVEC LE TEMPS DES COMMISSIONS, LA MODERNISATION DES MÉTHODES DU TRAVAIL LÉGISLATIF PAR UNE DIVERSIFICATION DES PROCÉDURES EN FONCTION DE LA NATURE ET DE LA PORTÉE DU TEXTE EN EXAMEN**

Sur l'ensemble des contributions, cinq abordent la question de l'articulation entre les commissions législatives et la séance plénière, notamment celle du groupe de l'Union centriste qui propose de « réserver la séance publique à l'essentiel » et de « rationaliser les discussions des textes », c'est-à-dire d'éviter la redondance en séance publique des débats techniques ayant déjà eu lieu en commission : le Sénat doit mieux légiférer pour contrôler mieux, car il doit devenir « la chambre principalement en charge du contrôle ». De même, le groupe socialiste préconise de « réserver à la séance plénière les grands débats et les lois principales ». Dans le même esprit, le Président de la commission des Affaires économiques suggère de « réserver à la séance publique les textes ayant le plus d'impact sur la vie nationale ». A l'inverse, le Président de la commission des Affaires sociales a exprimé le souhait que la discussion d'amendements ne soit pas « escamotée ». De même, le groupe Communiste Républicain et Citoyen a réaffirmé son attachement au

---

<sup>1</sup> A partir de mars 1998 seulement.



caractère démocratique et pluraliste des règles du débat en séance publique, qui doivent permettre à chaque sénateur ou à chaque groupe de défendre son point de vue ou de présenter chacun de ses amendements.

Par ailleurs, dans son discours d'orientation du 16 octobre 2001, le Président du Sénat a exprimé le souhait « *d'une meilleure gestion du temps parlementaire qui, en ces temps d'inflation législative, apparaît trop lourdement hypothéqué par le travail législatif* ».

*« Retrouver le temps du débat implique, en effet, une amélioration de la programmation de nos travaux, un accroissement du rôle législatif des commissions et une réforme de la procédure d'examen des amendements, afin d'alléger et de dynamiser la discussion des textes en séance publique ».* Car l'essentiel est de « *retrouver le temps de débattre en séance publique : l'hémicycle doit devenir le cœur du débat républicain sur tous les sujets qui préoccupent nos concitoyens et conditionnent l'avenir de notre société* ».

A partir de toutes ces prises de position, le groupe de réflexion a conclu dans sa majorité à la **nécessité d'alléger, de moderniser et de dynamiser le débat en séance publique afin de le rendre plus vivant, plus interactif, plus attractif** pour les sénateurs, mais aussi pour tous ceux qui suivent les travaux du Sénat dans les tribunes, à la télévision ou par la lecture du Journal officiel. Le Président du Sénat l'a souvent rappelé : **il faut rendre le débat parlementaire plus lisible ou plus visible.**

Pour le groupe de réflexion, le moment semble venu de proposer, sous la réserve permanente du respect des prérogatives constitutionnelles du Gouvernement, une modernisation des méthodes du travail législatif par une diversification des procédures d'examen des textes en fonction de leur nature ou de leur portée, sans altérer la qualité des débats, qui est la caractéristique reconnue des travaux du Sénat.

Si elle était retenue, cette modernisation entraînerait une révision de la Constitution ou du Règlement, mais d'autres améliorations de la procédure d'examen en séance publique peuvent être obtenues par de simples changements de pratique, comme c'est le cas pour le vote « global » des amendements répétitifs ou de pure technique législative ou juridique.

Si la modernisation du travail législatif est en soi un objectif à atteindre, elle contribuera à un rééquilibrage avec la fonction de contrôle, car le temps de séance publique, gagné avec la rationalisation des procédures d'examen, pourra être consacré au nécessaire développement des travaux de contrôle, de débat ou de questionnement. **Dans la même logique, le groupe de réflexion proposera dans le cadre du chapitre sur la fonction de contrôle, d'instituer une seconde séance mensuelle réservée** ; sans être « prédéterminé » par la Constitution, l'ordre du jour de cette séance pourrait comprendre des débats de contrôle ou de prospective, destinés notamment à

donner un plus grand écho aux travaux d'information des commissions : ce « doublement » de l'ordre du jour réservé permettrait aussi de rattraper le retard constaté dans la ratification des conventions internationales ou des ordonnances de codification.

Pour ce qui concerne plus strictement la fonction législative, les propositions principales du groupe de réflexion tournent autour de deux idées force :

- l'accroissement du rôle délibératif des commissions,
- la réactivation des procédures abrégées d'examen en séance publique.

La mise en place de ces procédures ne devrait pas dispenser le Sénat d'une réflexion complémentaire sur la réduction de certains temps de parole, à l'instar de la pratique suivie au Parlement européen et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Pour autant, le groupe de réflexion n'a pas formulé de proposition concrète en ce sens, conscient de ce qu'en ce domaine, il importait de trouver par un dialogue entre tous les groupes politiques un juste équilibre, susceptible de préserver tant les droits de chacun à la parole que la qualité des débats sénatoriaux.

#### ***A. L'ACCROISSEMENT DU RÔLE DÉLIBÉRATIF DES COMMISSIONS***

Dans le souci de parvenir à une meilleure articulation entre le travail de commission et de la séance publique, le groupe de réflexion propose une double innovation : le vote en commission et/ou la discussion des textes sur la base des conclusions de la commission saisie au fond.

Ces deux propositions ont pour point commun de nécessiter une révision de la Constitution, car l'expérience impose de constater que la rénovation du débat parlementaire passe par une révision de l'article 42 de la Constitution et peut-être aussi par un aménagement constitutionnel des conditions d'exercice du droit d'amendement en séance publique.

##### **1. Le vote en commission : une procédure limitée à certains textes et subordonnée à l'accord du Sénat**

Cette procédure, qui s'inspire de l'exemple italien des *leggine* (littéralement les « petites lois ») a été proposée par le groupe socialiste et par le Président de la commission des Affaires économiques qui utilise la notion de « législation déléguée ».

A l'évidence, une telle innovation nécessiterait une révision de la Constitution, les modalités pratiques du vote en commission devant être ultérieurement précisées dans une **loi organique** ainsi que par le **Règlement**.

La contribution du groupe socialiste ouvre des pistes de réflexion de nature à entourer cette possibilité d'adoption « définitive » de certaines lois en commission « de garanties importantes tant sur le fond que sur la procédure à suivre » :

- **Sur le fond**, la loi organique déterminerait la liste des textes susceptibles de relever de cette procédure qui pourrait concerner entre autres :

- . les projets de loi de codification ;
- . les projets de loi de ratification des ordonnances ;
- . les textes autorisant l'approbation ou la ratification des conventions internationales (à l'exception de certains traités essentiels, Maastricht, Amsterdam, Cour Pénale Internationale) ;
- . les textes considérés comme « techniques » par la Conférence des Présidents.

Le recours au vote en commission serait subordonné **au vote du Sénat** qui statuerait sur la base des conclusions de la Conférence des Présidents : **le vote en commission ne serait pas possible en cas d'opposition du Gouvernement.**

Les règles de discussion en commission devraient :

- assurer la publicité des débats (publication d'un compte rendu intégral ou analytique, présence du public, retransmission télévisée éventuelle en direct, ...), ce qui supposerait que la réunion de commission se tienne dans la Salle Clemenceau ou la salle Médicis, qui, pour la circonstance, seraient transformées en un « mini-hémicycle » ;

- garantir les droits des sénateurs, auteurs d'amendements ;

- préserver l'exercice des prérogatives constitutionnelles du Gouvernement (droit à la parole, vote unique, exceptions d'irrecevabilité, ...).

**Il reste que cette procédure, pour être opérante, ne devra pas reproduire à l'identique toutes les contraintes de la séance publique**, dans la mesure où elle s'appliquerait par hypothèse à des textes considérés comme « techniques ». Il appartiendrait par ailleurs à la Conférence des Présidents d'éviter la concomitance entre la séance plénière et la réunion d'une commission appelée à voter un texte de loi.

## **2. La discussion des textes sur la base des conclusions de la Commission saisie au fond**

Cette proposition avancée par le groupe socialiste, les Présidents de la commission des Affaires économiques et de la commission des Lois suppose une révision de l'article 42 de la Constitution en ce qu'il prévoit que chaque Assemblée délibère sur le texte présenté par le Gouvernement et, au cours de la navette, sur le texte qui lui est transmis.

Le groupe de réflexion propose de retenir cette mesure de simplification et de rationalisation de la discussion en séance publique des articles d'un texte, dans la mesure où elle présenterait l'avantage inappréciable d'**éviter** autant que faire se peut **la répétition de la présentation des amendements en commission, puis en séance publique.**

Toutefois, pour éviter le grief -infondé- d'un retour à la IV<sup>ème</sup> République, le groupe de réflexion propose de prévoir que le Gouvernement disposerait **d'un droit d'opposition pour les projets de loi déposés ou transmis au Sénat** : il semble a priori que cette procédure est peu adaptée à certains textes comme les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la Sécurité sociale et les révisions constitutionnelles.

Cette question de principe mise à part, la discussion des textes sur la base des conclusions de la commission pose moins de problèmes techniques que l'adoption des lois en commission.

Cette procédure ne porterait aucune atteinte au droit d'amendement des parlementaires non membres de la commission, puisque les amendements « extérieurs » seraient débattus en séance publique selon les modalités de droit commun. Elle ne lèserait pas non plus le Gouvernement dans l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles, dans la mesure notamment où il pourrait par exemple invoquer l'article 40 contre les modifications proposées par la commission ou recourir au « vote bloqué » en séance publique.

La mise en débat des conclusions de la commission existe déjà pour les propositions de loi ou de résolution pour lesquelles le Sénat (article 42, 6c du Règlement) délibère sur le texte rapporté par la commission.

Faut-il envisager le dépôt direct d'amendements en commission avec la fixation d'un premier délai limite pour le dépôt des amendements avant la réunion de la commission ? Cette formule présente plus d'inconvénients que d'avantages, dans la mesure en particulier où elle risquerait d'alourdir la réunion de commission ou d'altérer la spécificité du travail en commission qui bénéficie de règles de publicité moins strictes qu'en séance publique. La réunion de la commission et l'examen en séance publique sont deux étapes bien distinctes et aux caractéristiques différentes.

Quoi qu'il en soit, la procédure de discussion des textes sur la base des conclusions de la commission, sauf opposition du Gouvernement, éviterait en partie la **redondance entre le travail en commission et en séance publique** : les propositions de la commission, intégrées dans le texte soumis à la délibération du Sénat, ne feraient plus l'objet d'amendements déposés en séance publique, ce qui n'empêcherait nullement le rapporteur de présenter, chaque fois que nécessaire, l'économie générale des propositions de la commission sur tel ou tel article important du projet de loi.

Comme le souligne le Président de la commission des Lois, ce « mode de discussion, respectueux du droit d'amendement de chaque sénateur et du Gouvernement, permet de faire l'économie de débats purement techniques sur des amendements de forme, de codification ou de cohérence, indispensables à la bonne lisibilité de la loi, mais inutilement consommateurs de temps ».

Prenant pour exemple la discussion des propositions de loi sénatoriales dans le cadre des séances mensuelles réservées, le Président de la commission des Lois tient à marquer à juste titre que « l'examen des lois de toute nature sur la base du texte de la commission ne prive ni le Gouvernement ni les sénateurs à titre individuel de la plénitude de leurs droits de débattre et de proposer des amendements. Sur le fond, elle correspondrait d'assez près à la situation actuelle qui conduit à l'adoption en séance publique de plus de 90 % des amendements proposés par la commission ».

### ***B. L'INSTITUTION PAR LE RÈGLEMENT DE DEUX NOUVELLES PROCÉDURES SIMPLIFIÉES AU LIEU ET PLACE DES ACTUELLES PROCÉDURES DITES ABRÉGÉES***

Le groupe de réflexion propose d'introduire dans le Règlement du Sénat deux nouvelles procédures réellement simplifiées, sous la réserve de laisser en amont de la séance publique un temps suffisant de réflexion, ce qui suppose que **le rapport de la commission soit disponible dans des délais raisonnables**, pour permettre aux sénateurs et aux groupes de prendre connaissance des travaux de la commission saisie au fond.

#### **1. La procédure d'examen simplifié**

Compte tenu des contraintes d'ordre constitutionnel, la simplification escomptée ne pourrait porter sur les conditions d'exercice du droit d'amendement, mais presque exclusivement sur les droits ou les temps de parole qui n'ont pas de support constitutionnel.

Cette procédure procéderait de l'initiative du Président de la commission saisie au fond, d'un Président de groupe ou du Gouvernement. Le recours à cette procédure devrait être approuvé par le Sénat statuant sur les conclusions de la Conférence des Présidents ; pour les textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire, le Gouvernement pourrait exercer **un droit** d'opposition.

Cette procédure ne pourrait s'appliquer à certains textes importants tels qu'ils sont énumérés à l'article 47 nonies du Règlement<sup>1</sup>.

- Dans la **discussion générale** les temps d'intervention seraient les suivants :
  - rapporteur au fond : 10 minutes,
  - rapporteur pour avis : 5 minutes,
  - un représentant par groupe ou un non-inscrit : 5 minutes.

Par convention établie en Conférence des Présidents, le Gouvernement disposerait d'un temps de parole équivalent à la commission saisie au fond.

- **La discussion de l'article unique ou des articles** serait également resserrée ou condensée sur les articles faisant l'objet d'amendements ; en l'absence d'amendement, le Président de séance passerait directement au vote sur l'ensemble qui ne donnerait pas lieu à des explications de vote.

Si des amendements<sup>2</sup> ont été déposés, seuls les articles en cause seraient appelés par le Président de séance. Sur chaque amendement pourraient intervenir l'auteur, la commission saisie au fond, le Gouvernement et un orateur d'opinion contraire. Sauf dérogation accordée par le Président de séance, aucune parole sur l'article ne serait admise, non plus que les explications de vote sur l'article ou les amendements. En revanche, chaque groupe pourrait expliquer son vote pour cinq minutes maximum sur l'ensemble du texte.

## **2. Le vote sans débat des projets de loi portant sur des conventions internationales ou sur les conventions fiscales**

Les projets concernant les conventions internationales ou les conventions fiscales qui, en principe, ne se prêtent pas au dépôt d'amendements, pourraient faire l'objet, sur la proposition de la commission compétente et par décision de la Conférence des Présidents, d'un **vote sans débat**, sur le modèle de la procédure pratiquée par l'Assemblée nationale (article 107 du Règlement de l'Assemblée nationale) ; ces projets de loi

---

<sup>1</sup> Les textes constitutionnels, organiques ou portant amnistie, les textes financiers, les projets de loi d'habilitation de l'article 38 de la Constitution, la prorogation de l'état de siège, le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales, les principes fondamentaux de la décentralisation, les garanties fondamentales pour l'exercice des libertés publiques (il faudrait ajouter à cette liste les projets de loi de financement de la Sécurité sociale).

<sup>2</sup> Faut-il envisager la publication au Journal Officiel de l'exposé sommaire des motifs de l'amendement, lorsque son auteur en ferait la demande ? Cette possibilité dispenserait dans certains cas l'auteur de l'amendement de le présenter oralement en séance.

seraient appelés par le Président de séance et directement mis aux voix, sans discussion générale ou sans explication de vote, sauf autorisation expresse de la Conférence des Présidents.

Une telle procédure permettrait, du moins peut-on l'espérer, de résorber le retard de la France dans la ratification ou l'approbation des conventions internationales car ce sont le plus souvent ces textes qui sont les victimes toute désignées de l'encombrement de l'ordre du jour et des arbitrages de dernière minute du ministère des Relations avec le Parlement<sup>1</sup>.

\*  
\* \*

A l'évidence, le succès de ces deux procédures repose sur le pari d'un consensus le plus large entre les groupes et le Gouvernement pour recentrer autant que possible le débat en séance publique compte tenu du travail approfondi réalisé en amont de la séance publique par la commission et présenté dans le rapport.

#### ***C. LA LIMITATION DE LA DISCUSSION GÉNÉRALE À PARTIR DE LA DEUXIÈME LECTURE***

Pour l'ensemble des textes, y compris ceux qui ne feraient pas l'objet de la procédure simplifiée, le groupe de réflexion propose de limiter la discussion générale, à partir de la deuxième lecture, aux interventions du rapporteur au fond et du Gouvernement, **sauf décision contraire de la Conférence des Présidents**, afin d'éviter les inévitables redites par rapport à la première lecture.

Il va sans dire que les sénateurs pourraient expliquer leur vote sur l'ensemble du texte.

Cette mesure de rationalisation de la navette, qui est préférable à la multiplication des déclarations d'urgence, supposerait une révision du Règlement du Sénat.

#### ***D. LE REGROUPEMENT ET LE VOTE GLOBAL DES AMENDEMENTS RÉPÉTITIFS OU DE PURE TECHNIQUE LÉGISLATIVE : UN SIMPLE CHANGEMENT DE PRATIQUE DANS LA PRÉSIDENTE DES DÉBATS***

Le groupe de réflexion propose de reprendre une idée évoquée par le Président de la commission des Lois, qui suggère de **regrouper** dans un seul amendement « **certaines modifications répétitives** » ou le transfert des dispositions d'un article dans un autre.

---

<sup>1</sup> Ce qui est paradoxal, car, par définition, les conventions internationales prennent peu de temps en séance publique : ainsi, au cours de la session 2000-2001, le Sénat a examiné 28 conventions pour une durée totale de 4 heures 20.

Force est de constater que l'exigence de faire un amendement par idée ou modification et par article conduit à un véritable travail de « **dentellière** » qui nuit parfois à la clarté ou à la lisibilité du débat en séance publique, notamment pour le public présent dans les tribunes.

De tels aménagements, certes de détail, mais qui feraient gagner du temps, sont possibles, sans qu'il soit nécessaire de réviser le Règlement.

Qui plus est, pour certaines modifications répétitives ou pour la codification, il est d'ores et déjà possible de déposer des « **amendements-balai** ».

De tels amendements pourraient être appelés en début de séance et faire l'objet d'une **adoption globale**, « **sans opposition** », lorsqu'ils recueillent l'accord à la fois de la commission et du Gouvernement.

#### ***E. LA RECHERCHE D'ACCORDS PARTIELS PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE : UNE PRATIQUE À PRIVILÉGIER***

Aux termes de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire est « chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion ».

Est-ce à dire pour autant que les membres de la commission mixte paritaire sont tenus d'examiner toutes les dispositions et de statuer sur chacune d'entre elles ? La pratique a été extrêmement variable, selon l'importance des points de divergence entre les deux assemblées :

1°) en cas de rejet, par l'une des deux assemblées, du texte, il va sans dire que l'échec de la procédure de la commission mixte paritaire peut être d'emblée constaté ;

2°) si les deux assemblées ont accepté d'examiner au fond le texte, tout dépend de l'importance des points de conflit car la non-adoption d'une seule disposition peut entraîner l'échec de l'ensemble de la procédure lorsque cette disposition revêt un caractère essentiel pour les députés ou les sénateurs.

Dans ce cas, deux hypothèses peuvent se présenter :

- ou bien la commission mixte paritaire examine par priorité le point de conflit et l'absence d'accord sur cette disposition entraîne l'échec de l'ensemble de la procédure,

- ou bien la commission mixte paritaire décide de réserver la ou les dispositions posant problème jusqu'à la fin de l'examen des dispositions du texte.



Mais une telle pratique n'est pas imposée par le texte de la Constitution, comme le Conseil constitutionnel a tenu à le rappeler dans sa décision du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la Corse ; le Conseil a en effet considéré que lorsque la commission mixte paritaire ne s'accorde ni sur la révision, ni sur la suppression d'une des dispositions en discussion, elle doit être considérée comme n'étant pas parvenue à l'adoption d'un texte commun et l'échec de la commission mixte paritaire peut alors être constaté pour l'ensemble du texte.

Aussi bien, l'échec d'une commission mixte paritaire peut résulter du désaccord sur un seul des articles sans que les parlementaires membres de la commission mixte paritaire soient juridiquement tenus d'examiner l'ensemble des autres dispositions.

Sans aller jusqu'à imposer par la voie constitutionnelle l'examen de toutes les dispositions restant en discussion et la recherche d'accords partiels, ce qui serait, dans certaines hypothèses, irréaliste, voire contre-productif, le groupe de travail **recommande comme une bonne pratique l'examen dans toute la mesure du possible de l'ensemble des dispositions restant en discussion, en vue de favoriser la reprise des accords partiels lors de la nouvelle lecture.**

Car l'échec de la commission mixte paritaire ne signifie pas nécessairement l'arrêt du dialogue bicaméral, lequel peut se poursuivre jusqu'au « dernier mot » de l'Assemblée qui a la possibilité de reprendre des amendements adoptés par le Sénat lors de la nouvelle lecture, comme cela arrive plus fréquemment qu'on ne le croit d'ordinaire.

#### ***F. LA CONSULTATION DU CONSEIL D'ETAT SUR LES PROPOSITIONS DE LOI SÉNATORIALES***

Dans sa contribution, le groupe socialiste suggère de permettre aux assemblées de saisir le Conseil d'Etat sur les propositions de loi. Aux termes de l'article 39 de la Constitution, les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Une telle disposition n'est pas prévue pour les propositions de loi, sauf que le Gouvernement a toujours la faculté *motu proprio* de saisir le Conseil d'Etat pour connaître son avis sur le texte d'une proposition de loi, comme il l'a fait en 2000 sur la proposition de loi de M. Didier Migaud, rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, tendant à rénover la discussion budgétaire.

Aussi bien, la saisine directe du Conseil d'Etat, à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, supposerait une révision de la Constitution.

Le groupe de réflexion a fait sienne cette suggestion : la Constitution serait complétée pour conférer au Président de chaque Assemblée la faculté de

solliciter l'avis du Conseil d'Etat sur une proposition de loi avant son inscription à l'ordre du jour du Sénat ou de l'Assemblée nationale.

**Ainsi, le Conseil d'Etat ne serait plus exclusivement le Conseil du Gouvernement, mais aussi celui du Parlement.**

Cette proposition s'inscrit dans la logique de la révision du 4 août 1995 qui, avec l'institution d'une séance mensuelle réservée, a favorisé la montée en puissance de l'initiative législative.

**ANNEXES**  
**LE BICAMÉRISME ÉQUILIBRÉ**

### ANNEXE N° 1

Les lois adoptées par accord entre les deux assemblées  
(soit par le jeu de la navette, soit à la suite d'une commission mixte paritaire  
y compris les conventions internationales)

Depuis 1959, près de 9 lois sur 10 (86,75 %) ont été adoptées  
par accord entre les deux assemblées, soit par le jeu de la  
navette, soit à la suite d'une commission mixte paritaire.

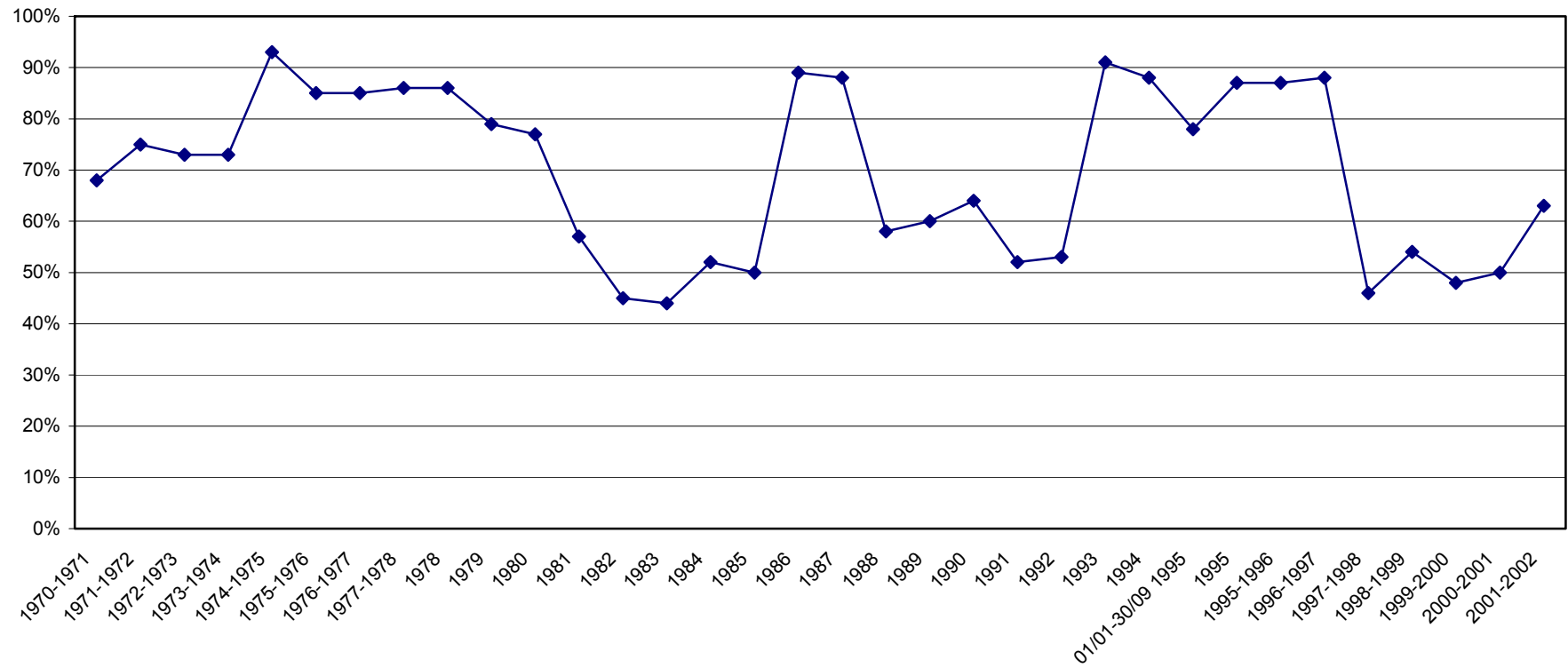
Année	Pourcentage de lois adoptées par accord par rapport au nombre total de lois adoptées
1959	100,00 %
1960	95,65 %
1961	98,84 %
1962	98,00 %
1963	92,65 %
1964	93,68 %
1965	88,33 %
1966	94,83 %
1967	93,55 %
1968	89,80 %
1969	100,00 %
1970	97,26 %
1971	95,65 %
1972	93,14 %
1973	92,73 %
1974	100,00 %
1975	100,00 %
1976	98,80 %
1977	100,00 %
1978	98,31 %
1979	95,74 %
1980	93,88 %
1981	69,70 %
1982	54,93 %
1983	70,11 %
1984	64,38 %
1985	44,44 %
1986	97,73 %
1987	100,00 %
1988	65,22 %
1989	68,25 %
1990	72,46 %
1991	72,41 %
1992	77,46 %
1993	100,00 %
1994	98,59 %
1995	100,00 %
95/96	100,00 %
96/97	97,06 %
97/98	67,39 %
98/99	77,08 %
99/00	70,37 %
00/01	57,14 %
01/02	81,54 %
<b>Moyenne 1959-2002</b>	<b>86,75 %</b>

## ANNEXE N° 2

### TAUX DE REPRISE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LE SÉNAT

ANNÉES	TAUX DE REPRISE DES AMENDEMENTS DU SÉNAT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
1970-1971	68%
1971-1972	75%
1972-1973	73%
1973-1974	73%
1974-1975	93%
1975-1976	85%
1976-1977	85%
1977-1978	86%
1978	86%
1979	79%
1980	77%
1981	57%
1982	45%
1983	44%
1984	52%
1985	50%
1986	89%
1987	88%
1988	58%
1989	60%
1990	64%
1991	52%
1992	53%
1993	91%
1994	88%
01/01-30/09 1995	78%
1995	87%
1995-1996	87%
1996-1997	88%
1997-1998	46%
1998-1999	54%
1999-2000	48%
2000-2001	50%
2001-2002	63 %

**TAUX DE REPRISE DES AMENDEMENTS DU SENAT PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**



## CHAPITRE IV

### LA FONCTION DE CONTRÔLE, D'ÉVALUATION ET DE PROSPECTIVE

#### I. LA FONCTION DE CONTRÔLE, DEUXIÈME PILIER DE L'ACTIVITÉ PARLEMENTAIRE

##### *A. LES PARADOXES DE LA FONCTION DE CONTRÔLE, D'ÉVALUATION ET DE PROSPECTIVE*

• Il est apparu au groupe de réflexion que la fonction de contrôle est affectée par **un paradoxe patent** entre, d'une part, le sentiment généralisé, dans les réponses au questionnaire, des progrès à accomplir dans le domaine du contrôle, de l'évaluation et de la prospective et, d'autre part, **l'importance** unanimement soulignée de cette fonction ainsi que son **enrichissement, son renouvellement et sa diversification** vers les domaines connexes de l'évaluation et de la prospective, **la variété** des moyens de contrôle, et, dans une moindre mesure, d'évaluation dont dispose d'ores et déjà le Sénat.

• En outre, malgré l'importance primordiale consensuellement attachée à la fonction de contrôle, cette dernière, à la différence de la fonction législative (*article 34 : « le Parlement vote la loi »*), n'est **consacrée par aucune disposition générale de la Constitution** hormis l'article 49 sur la mise en œuvre de la responsabilité du Gouvernement, l'article 48, alinéa 2 sur les questions parlementaires ainsi que les dispositions ponctuelles et spécifiques sur l'assistance au Parlement de la Cour des comptes pour le contrôle et l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale.

##### *B. L'IMPORTANCE DE LA FONCTION DE CONTRÔLE, D'ÉVALUATION ET DE PROSPECTIVE : UN CRÊNEAU D'ACTION QUI DEVRAIT ÊTRE PRIVILÉGIÉ PAR LE PARLEMENT EN GÉNÉRAL ET PAR LE SÉNAT EN PARTICULIER*

En écho avec le discours du Président du Sénat qui soulignait, le 3 octobre 1998, que le contrôle devait devenir « une **seconde nature** et une **activité permanente** du Sénat », toutes les contributions reçues par le groupe

de réflexion marquent la nécessité de **valoriser la fonction sénatoriale de contrôle**.

Cette fonction est apparue au groupe de réflexion comme présentant plusieurs caractéristiques concourant à souligner son **importance** et la nécessité de **valoriser son exercice** par le Sénat :

- La fonction de contrôle s'est démultipliée et diversifiée : au contrôle proprement dit de l'action gouvernementale s'ajoutent l'évaluation de la loi et, plus généralement, des politiques publiques ainsi que la prospective sur des sujets qui engagent l'avenir de la société, tels que la bio-éthique, l'environnement, l'avenir de la décentralisation, l'Europe....

- Le Sénat dispose des mêmes pouvoirs et des mêmes prérogatives que l'Assemblée nationale en matière d'exercice de la fonction de contrôle.

- A la différence de la fonction législative marquée par la prédominance des initiatives gouvernementales, le Sénat dispose de la plus grande autonomie dans le choix des actions de contrôle, cela d'autant plus que le champ du contrôle parlementaire est quasiment illimité à la différence du domaine de la loi.

- Le contrôle parlementaire peut s'apparenter à une fonction institutionnelle de nature à transcender les clivages politiques traditionnels ainsi que l'indique l'adoption à l'unanimité des conclusions de certaines commissions d'enquête.

C'est pourquoi, le Sénat par tradition et en raison de sa composition, peut jouer un rôle de premier plan dans les domaines du débat et du contrôle : élu par les collectivités locales, renouvelé par fractions, le Sénat dispose d'une plus grande indépendance par rapport à l'Exécutif.

### ***C. LA DIVERSITÉ DES MOYENS EXISTANTS***

La grande variété des moyens de contrôle, d'évaluation et de prospective existants renforce le sentiment, généralement exprimé, que le Sénat pourrait contrôler plus et mieux.

#### **1. Les structures**

• Outre **les commissions permanentes** souvent saturées par l'examen des textes du Gouvernement, **les commissions d'enquête<sup>1</sup>**, **les missions**

---

<sup>1</sup> *10 commissions d'enquête ont déposé des conclusions au Sénat depuis 1977.*



**d'information**<sup>1</sup> et **les groupes d'études**<sup>2</sup> se sont multipliés pour, au fil du temps, développer les activités de contrôle, d'évaluation et de prospective. La création depuis 20 ans de **huit délégations** dont **trois offices**<sup>3</sup> est révélatrice à cet égard.

Cette multiplication d'organismes avec le risque de concomitance de leurs réunions avec la séance publique ou les réunions des commissions pose des difficultés d'emploi du temps aux Sénateurs, notamment quand ils sont membres de plusieurs délégations.

• Sur le plan administratif, les services des **Etudes** (dans le domaine économique), des **Collectivités locales** ainsi que le service des **Etudes juridiques** actuellement en cours de mise en place sont susceptibles de faire face à des demandes d'information complexes et techniques de nature à contribuer à l'alimentation d'opérations de contrôle, d'évaluation et de prospective.

## 2. Les prérogatives d'information, de contrôle et d'enquête

Les pouvoirs et prérogatives du Parlement et des parlementaires en matière de contrôle, déjà importants, ont été récemment substantiellement renforcés.

➤ C'est ainsi que pour les **commissions permanentes**<sup>4</sup> et **spéciales** la loi n° 96-517 du 14 juin 1996 a accru ces pouvoirs sur deux points :

- en conférant à ces commissions **un pouvoir de convocation sous peine d'amende** (art. 5 bis de l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) ;

---

<sup>1</sup> 16 missions d'information communes ont été créées depuis 1977.

<sup>2</sup> 41 groupes d'études fonctionnent avec effectivité au Sénat.

<sup>3</sup> - Délégation du Sénat pour l'Union européenne (loi 79-564 du 6 juillet 1979)

- Délégation parlementaire pour les problèmes démographiques (loi 79-1204 du 31 décembre 1979)

- Délégation pour la Planification (loi 82-653 du 24 juillet 1982)

- Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire (loi 99-533 du 25 juin 1999)

- Délégation au droit des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (loi 99-585 du 12 juillet 1999)

- Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (loi 83-609 du 8 juillet 1983)

- Office parlementaire d'évaluation de la législation (loi 96-516 du 14 juin 1996)

- Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (loi du 14 juin 1996 abrogée par l'article 94 de la loi de finances pour 2001 et devenu Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) à l'Assemblée nationale et Comité d'évaluation des politiques publiques au Sénat).

<sup>4</sup> Chargées d'assurer, conformément à l'article 22 du Règlement du Sénat, « l'information du Sénat pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement », leur mission a été étendue par le Bureau au contrôle de l'application des lois.

- surtout, en leur permettant de **bénéficier des prérogatives<sup>1</sup> des commissions d'enquête** (article 5 ter de l'ordonnance précitée ; article 22 ter du Règlement du Sénat). Cette possibilité a déjà été utilisée à deux reprises.

➤ De même, la **commission des Finances** -dont les **rapporteurs spéciaux** disposaient déjà de prérogatives spécifiques<sup>2</sup> (**contrôle sur pièces et sur place ; obtention de tous renseignements d'ordre financier et administratif et communication de tous documents de service<sup>3</sup>**)- a vu ses pouvoirs renforcés par la loi n° 2000-969 de finances rectificative pour 2000 du 23 juillet 2000<sup>4</sup> (qui a complété l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958) en **déliant du secret professionnel** les agents des services financiers, les commissaires aux comptes, ainsi que les représentants des autorités publiques de contrôle et de régulation et en instaurant une **sanction en cas d'entrave** à la mission des rapporteurs.

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances a consacré ce renforcement<sup>5</sup> des pouvoirs de la commission des Finances, en les reprenant dans un chapitre spécifique consacré au « contrôle ».

➤ S'agissant de la **commission des Affaires sociales**, l'article 2 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1997 (loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996) a instauré au profit de ses rapporteurs chargés des **projets de loi de financement de la Sécurité sociale** des pouvoirs inspirés de ceux des rapporteurs spéciaux de la commission des Finances (dispositions désormais codifiées à l'article LO 111-9 du code de la Sécurité sociale).

➤ Enfin, les pouvoirs traditionnels des **commissions d'enquête** (les personnes dont elles ont jugé l'audition utile **sont tenues de déférer et de déposer sous serment** ; leurs rapporteurs exercent leur mission **sur pièces et sur place** et bénéficient de prérogatives comparables à celles des rapporteurs spéciaux) ont été récemment renforcés par la loi du 15 mai 2001 sur les

---

<sup>1</sup> Dans le cadre du contrôle des entreprises publiques (article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959), les rapporteurs désignés par les commissions en fonction de leur compétence (article 22 bis du Règlement du Sénat) étaient déjà habilités à se faire communiquer tout document de service et disposaient de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place.

<sup>2</sup> Paragraphe IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 ; sur ce fondement, une trentaine de contrôles budgétaires des rapporteurs spéciaux de la commission des Finances sont programmés pour l'année 2002.

<sup>3</sup> Réserve faite, d'une part, du contenu secret de certains documents (concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat), d'autre part, du principe de la séparation du pouvoir judiciaire et des autres pouvoirs.

<sup>4</sup> En outre, la loi étend le périmètre du contrôle des rapporteurs spéciaux et accorde un pouvoir général de contrôle aux Présidents et rapporteurs généraux.

<sup>5</sup> En outre, le rôle de la Cour des Comptes, dans le cadre de sa mission d'assistance prévue par l'article 47 de la Constitution, a été précisé et la possibilité de demander en référé que cesse sous astreinte une entrave à la communication de renseignements a été introduite.

nouvelles régulations économiques qui **délie du secret professionnel<sup>1</sup> les agents des autorités de contrôle ou de régulation du secteur bancaire et financier** (article 6 de l'ordonnance de 1958 et article L. 613-20 du code monétaire et financier).

Il est par conséquent apparu au groupe de réflexion que le Parlement a désormais à sa disposition un « arsenal » diversifié de structures, de procédures et de prérogatives d'investigation et de contrôle. Cela n'exclut pas qu'elles puissent être encore diversifiées en s'inspirant, par exemple, des méthodes et des procédures en cours dans des assemblées de pays étrangers à partir d'une étude de droit comparé (que le groupe de réflexion n'a eu ni le temps ni les moyens d'effectuer).

### 3. Les moyens

Ils ont été notablement renforcés.

- C'est ainsi par exemple que le nombre des fonctionnaires affectés au service des commissions a connu **une augmentation importante et continue**, notamment celui des administrateurs (20 en 1970, 39 en 1992, 54 en 2002).

- **Les crédits disponibles** en vue de permettre aux commissions, délégations, offices, groupes d'études et services de faire appel à des **concours extérieurs pour la réalisation d'études et d'expertises** ont été augmentés de manière significative. Ils s'élèvent au total à **environ 1,4 million d'euros pour l'année 2002**.

### 4. Les moyens institutionnels d'expertise externe

Les **commissions** (ou certaines d'entre elles, la commission des Finances notamment), **le Sénat** (ou son Président) ont la faculté expressément prévue par la loi de recourir, à leur demande, aux **capacités d'expertises d'organismes spécialisés**. C'est le cas notamment de la **Cour des comptes** (articles 47 et 47-1, Constitution et articles L. 111-2, L. 132-3-1 et L. 132-4 du code des juridictions financières) mais aussi de quelque 12 autres organismes tels que le Conseil supérieur de l'Audiovisuel, le Conseil de la concurrence, le Conseil supérieur de la sécurité nucléaire, le Comité national d'éthique pour les sciences de la vie, le Conseil national du syndrome immuno-déficience acquise, le Conseil pour les droits des générations futures, la Commission des opérations de Bourse, la Commission supérieure du service public des Postes

---

<sup>1</sup> En ce cas, l'audition n'est pas publique et le rapport public ne peut faire état des informations recueillies.

et Télécommunications, l'Autorité de régulation des télécommunications, la Commission de régulation de l'électricité, la Commission nationale du débat public et la Commission nationale des aides publiques aux entreprises

On doit observer que les perspectives ouvertes par cette faculté, prévue par la loi pour ces **13 institutions ou organismes**, sont peu utilisées.

#### ***D. LES OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT DE LA FONCTION DE CONTRÔLE, D'ÉVALUATION ET DE PROSPECTIVE***

- Plusieurs interlocuteurs du groupe de réflexion ont, tout comme le Président du Sénat l'avait laissé entendre lors de son discours précité du 16 octobre 2001, souligné que le plein exercice de la fonction de contrôle, d'évaluation et de prospective était principalement une question de **volonté politique** et d'ancrage dans les mœurs parlementaires de la fonction de contrôle.

- Cette volonté politique, le groupe de réflexion s'est montré déterminé à en favoriser l'exercice.

- Il a cependant noté que, non expressément prévue par la Constitution, la fonction de contrôle est en outre **parfois malaisée à identifier dans sa spécificité**. C'est ainsi que l'examen de textes législatifs donne lieu à une évaluation très complète des moyens de la politique gouvernementale dans le domaine concerné. A l'inverse, les exemples sont nombreux d'actions d'information et de contrôle menées par des commissions et ayant débouché sur des propositions de loi.

Quant à la discussion de la loi de finances, comme celle de la loi de financement de la Sécurité sociale, elles sont une occasion annuelle privilégiée d'exercice d'un contrôle approfondi et généralisé de la politique poursuivie ainsi que, de plus en plus, d'évaluation prospective de ses conséquences.

- Mais surtout, **la prépondérance de l'ordre du jour** gouvernemental accapare l'essentiel du temps de la séance publique comme d'ailleurs celui des commissions permanentes. Cette situation est l'une des causes majeures **du déséquilibre entre l'exercice de la fonction législative et celui de la fonction de contrôle**. Ce déséquilibre existe tant en séance publique qu'au niveau des travaux des commissions pour lesquelles la surcharge de l'ordre du jour législatif relègue souvent au second plan des urgences les activités de contrôle, d'évaluation et de prospective. Le fait que ces activités tendent ainsi de plus en plus à être confiées à d'autres **structures permanentes** (délégations ou offices) ou **temporaires** (commissions d'enquête, missions d'information, groupes d'études) ne compense que partiellement ce déséquilibre. C'est ainsi que, hors les discussions budgétaires et loi de financement de la Sécurité sociale, les travaux de contrôle proprement

dits représentent, en moyenne, à peine plus de **10 % du temps de la séance publique**.

- La comparaison avec l'Assemblée nationale met de surcroît en lumière **un certain déficit du contrôle aux dépens du Sénat** qui contrôle en séance publique moins que l'Assemblée nationale. Même s'il a été possible, au cours de la 11<sup>ème</sup> législature (juin 1997-février 2002), de « nicher » dans l'ordre du jour réservé 27 questions orales avec débat classiques ou européennes, peu de débats ont été organisés (à titre d'exemple, au cours de la session 2000-2001, un seul débat a été programmé au Sénat, le débat d'orientation budgétaire).

## II. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION

### *A. L’AFFIRMATION CONSTITUTIONNELLE DE LA FONCTION DE CONTRÔLE ET D’ÉVALUATION*

L'affirmation constitutionnelle de la fonction de contrôle et d'évaluation a été unanimement souhaitée par le groupe de réflexion. Ce souhait répond au double objectif d'une **solennisation** de cette dimension de la compétence parlementaire en même temps que d'un certain **rééquilibrage** de son exercice au regard de la fonction législative.

Dans cette perspective, le groupe de travail a souhaité **l'inscription de la fonction de contrôle et d'évaluation** dans la Constitution. A cette fin, il suggère que **l'article 24** comprenne un alinéa ainsi rédigé :

**« Le Parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue la législation et les politiques publiques. »**

### *B. L’INSTITUTION D’UNE DEUXIÈME SÉANCE MENSUELLE RÉSERVÉE*

Les propositions que le groupe de réflexion a été amené à formuler concernant l'amélioration de la fonction législative devraient permettre **d'accroître le temps disponible en séance publique pour l'exercice de la fonction de contrôle d'évaluation et de prospective**.

A cet égard, le groupe de réflexion souhaite, par une **modification de l'article 48 de la Constitution**, l'instauration d'une **deuxième séance mensuelle réservée**. Cette séance serait notamment mise à profit pour valoriser les travaux de contrôle, d'évaluation ou de prospective mais aussi

pour rattraper le retard existant dans la transposition de directives européennes ou la ratification d'ordonnances.

La circonstance que cette proposition figure dans ce chapitre ne signifie en aucune manière qu'il s'agirait d'une séance réservée au contrôle : la séance mensuelle instituée en 1995 a souvent été comprise, à tort, comme une séance réservée à l'initiative législative. Pour des raisons symboliques, le groupe de réflexion a souhaité placer cette deuxième séance mensuelle sous le signe du contrôle, mais cela ne préjuge en rien d'une éventuelle « spécialisation » de chacune des séances : l'ordre du jour de chacune de ces séances est et doit rester à l'entière discrétion des assemblées.

### ***C. LA PROGRAMMATION ET LA COORDINATION DES INITIATIVES ; LA SYNERGIE ENTRE LES STRUCTURES EXISTANTES ; LE DÉVELOPPEMENT DE L'INFORMATION***

La multiplicité des organes de contrôle existants rend nécessaire, selon le groupe de réflexion, une **action d'ordre méthodologique** tendant à :

- une meilleure programmation et coordination des initiatives ;
- une coopération renforcée entre les structures et moyens existants ;
- une information synthétique sur les actions conduites en matière de contrôle.

#### **1. La programmation et la coordination : une Conférence des Présidents consacrée au contrôle**

Afin d'améliorer la coordination entre les différents organes de contrôle, le groupe de réflexion préconise l'instauration d'une réunion spécifique, par exemple **semestrielle, de la Conférence des Présidents**. Cette réunion pourrait se tenir début octobre et début avril, pour dégager la liste des **actions prioritaires** de contrôle, d'évaluation et de prospective à mener dans les six mois à venir.

Cette réunion particulière de la Conférence des Présidents serait présidée par le **Président du Sénat** et comprendrait les **Présidents des groupes**, des **commissions**, des **délégations** et des **offices**, qui ne sont pas membres de la Conférence des Présidents.

Elle délibérerait des actions de contrôle et des moyens propres à les réaliser (auditions publiques, mission d'information, commission d'enquête, débats en séance publique, etc...). Elle évoquerait également la question du recours à des expertises externes du secteur privé ou du secteur public.

L'existence d'une telle structure de programmation et de coordination a été jugée susceptible de hiérarchiser les priorités et d'effectuer un travail de programmation annoncé à l'avance pouvant déboucher sur une coordination et une collaboration entre les structures existantes. Une telle procédure, très souple, permettrait notamment :

- a) *d'optimiser tant l'utilisation de l'ordre du jour réservé que la procédure des questions ;*
- b) *d'éviter les redondances ou les concomitances entre les actions envisagées ;*
- c) *d'effectuer, si nécessaire, les arbitrages qui pourraient s'avérer nécessaires ;*
- d) *de disposer, ne serait-ce qu'en termes de communication, d'un programme exhaustif des actions projetées par le Sénat.*

Il est clair que ce programme serait **indicatif** et pourrait être ajusté en fonction des circonstances ou des nécessités de l'actualité. Il ne remettrait pas en cause **la possibilité pour les groupes, les commissions ou les délégations de créer des structures de contrôle ou d'engager des actions de contrôle qui seraient jugées nécessaires** (commissions d'enquête, missions d'information, groupes de travail, auditions ...).

Le groupe de réflexion a souligné que la programmation et la coordination des actions de contrôle par une formation spécifique de la Conférence des Présidents pourrait être aussi le moyen de mieux prendre en compte les initiatives **de l'opposition** dans l'exercice de cette fonction et de veiller à un meilleur **équilibre entre les groupes politiques**.

Le groupe de réflexion a, à cette occasion, confirmé que les droits de l'opposition devraient également être préservés au cours des travaux des commissions d'enquête, notamment par la possibilité d'y faire figurer des opinions dissidentes ainsi que par une mise à disposition du projet de rapport quelques jours avant la réunion d'examen de ce rapport par la commission d'enquête (ce qui a déjà été mis en œuvre sur instruction du Président Poncelet).

## **2. Le renforcement de la coopération entre les commissions permanentes par le moyen, notamment, de la mission d'information commune**

Il est apparu au groupe de réflexion que la fonction de contrôle, d'évaluation et de prospective devait **se concentrer dans le cadre des**

**organes existants** et singulièrement les commissions permanentes, et que la création de structures nouvelles permanentes ne constituait pas nécessairement une réponse adéquate.

La nature même des questions susceptibles d'être évoquées dans le cadre de la fonction de contrôle, d'évaluation et de prospective plaide plutôt en faveur de la coopération entre les structures existantes.

A cet égard, **la mission commune d'information**, structure temporaire et souple, est apparue au groupe de réflexion comme un instrument ouvert de coopération entre les commissions qu'il convenait tout à la fois de privilégier et de conforter.

A l'origine, les missions d'information communes ont été une création de la pratique à partir d'une disposition du Règlement. Elles ne font à l'heure actuelle l'objet d'aucun texte particulier. Il pourrait être proposé de renforcer la légitimité de ces missions d'information communes et de **consacrer leurs pouvoirs et prérogatives**.

A cet effet, **l'Instruction Générale du Bureau** pourrait être complétée, après concertation avec les Présidents des commissions permanentes, afin de :

- **consacrer l'existence** des missions communes d'information, dont la demande procéderait des commissions intéressées, après consultation de toutes les commissions permanentes ;

- de préciser et simplifier la désignation des membres de la mission en prévoyant **une désignation directe des membres de la mission par les groupes politiques** ce qui permettrait aux sénateurs intéressés par le sujet d'y participer quelle que soit leur commission ;

- **conforter les pouvoirs d'information** des missions communes d'information qui seraient **équivalents à ceux d'une commission permanente** sans préjudice de la possibilité pour le Sénat de conférer les pouvoirs d'enquête prévus par l'article 5 ter de l'ordonnance de 1958 à une des commissions permanentes à l'origine de la demande.

Ces missions communes d'information, dont la durée d'existence serait fixée par le Sénat, pourraient recourir à des **expertises extérieures** dans des conditions similaires à celles prévues pour les commissions permanentes.



### 3. Une information synthétique sur les actions de contrôle

Le programme de contrôle, d'évaluation et de prospective, comme sa mise en œuvre, feraient l'objet d'une **procédure d'information** systématique tant **interne** qu'**externe**.

Cette information veillerait en outre à une **meilleure identification de la spécificité de la fonction** de contrôle, d'évaluation et de prospective. A cet effet, un **tableau de bord** des différentes actions en cours ou à réaliser ferait l'objet d'une communication :

- a) *permanente via le site **Internet** ;*
- b) *périodique via le Feuilleton, le Bulletin des Commissions, Info Sénat, Sénat Actualités ;*
- c) *ponctuelle par les communiqués à la presse.*

Un **bilan** au début de chaque session ordinaire des opérations de contrôle, d'évaluation et de prospective réalisées par les instances du Sénat serait également disponible et pourrait opportunément faire l'objet d'une politique spécifique de communication.

#### **D. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE L'EXAMEN DES LOIS DE FINANCES**

##### **1. La consolidation et l'élargissement du débat d'orientation budgétaire**

Le Sénat a souhaité et obtenu l'organisation, depuis plusieurs années, d'un **débat d'orientation budgétaire** au mois de juin, destiné à associer le Parlement à la définition des grandes orientations du budget. Le résultat de cette initiative est apparu au groupe de réflexion comme susceptible de pouvoir être amélioré.

En accord avec la commission des Finances et la commission des Affaires sociales, le Président du Sénat s'est prononcé à plusieurs reprises pour une « **globalisation** » du débat d'orientation budgétaire. Cette initiative a semblé importante au groupe de réflexion qui a considéré **que le débat d'orientation budgétaire devait porter sur les finances publiques proprement dites, les finances locales, les finances sociales et les finances européennes.**

A cet égard, la Conférence des Présidents a initié le mouvement en prévoyant en 2001 une intervention ès qualités du Président de la commission des Affaires sociales.

Par parallélisme, le groupe de réflexion a souhaité que puissent participer à ce débat non seulement le ministre des finances et le ministre chargé du budget, mais également les ministres chargés de la sécurité sociale, de la décentralisation et des affaires européennes.

## **2. La poursuite de la modernisation de la discussion budgétaire**

L'examen de la loi de finances comporte à l'évidence une dimension de contrôle, d'évaluation et de prospective de plus en plus importante.

Au cours des dernières années, les modalités de discussion du projet de loi de finances ont évolué : meilleure discipline du temps de parole, débat spécifique sur les ressources des collectivités locales, introduction d'un système de questions-réponses sur la discussion de certains fascicules budgétaires.

Ces améliorations devraient être poursuivies et approfondies sur proposition de la commission des Finances, notamment dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

Dans l'immédiat, la **procédure des questions-réponses** pourrait être étendue et une réflexion pourrait être engagée sur le contenu et le cas échéant **la coordination des questionnaires budgétaires**, dont on rappelle qu'ils ont acquis un statut organique par l'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

Une réflexion commune de la commission des Finances et des autres commissions sur le **rôle et la place des avis budgétaires** apparaît également hautement souhaitable.

### ***E. LA VALORISATION DE L'ÉVALUATION***

Le groupe de réflexion considère que **l'évaluation doit devenir une priorité**. Cette action doit s'appuyer principalement sur les actions et structures existantes.

Le Sénat a mis en place, il y a plus de vingt ans, un dispositif novateur de **contrôle annuel de l'application des lois**. Ce travail donne lieu à un rapport annuel établi par le service des Commissions et soumis à la Conférence des Présidents en octobre.

Constatant qu'il ne sert à rien de « légiférer à la chaîne » si le Gouvernement ne prend pas rapidement les mesures d'application des lois, souvent examinées selon la procédure d'urgence, le groupe de réflexion souhaite :

- consacrer dans l'IGB ou le Règlement **un « droit de suite » des rapporteurs** ;

- assurer une **meilleure diffusion, au sein du Sénat, des rapports présentés par le Gouvernement au sujet de l'application des lois.**

- S'agissant plus particulièrement de **l'évaluation de la loi et des politiques publiques**, le groupe de réflexion a constaté que :

- dans de nombreux cas, elle était indissociable et structurellement liée à l'activité des structures existantes, et notamment des commissions ;

- dans certaines hypothèses, elle pouvait relever de la mise en place de structures temporaires (groupes de travail, missions d'information communes aux commissions ...).

Dans cette perspective et au regard de l'expérience des offices créés par les lois du 14 juin 1996, il est apparu qu'**une réflexion devait être engagée par les commissions permanentes** pour :

- s'interroger sur l'adéquation de ce type de structure au regard des objectifs assignés ;

- le cas échéant, rechercher les formes les plus aptes à répondre aux besoins de l'évaluation.

a) l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques créé par la loi n° 96-517 du 14 juin 1996 a été supprimé par l'article 94 de la loi de finances pour 2001. Il a été remplacé au Sénat<sup>1</sup> par **un comité d'évaluation des politiques publiques propre au Sénat** et rattaché à la commission des Finances, dont la composition est similaire à celle de l'ancien office. Le moment n'est-il pas venu, comme le pensait M. Alain Lambert, alors Président de la commission des Finances, de faire évoluer la composition et les fonctions du Comité d'évaluation des politiques publiques pour en faire une structure plus souple qui pourrait, le cas échéant, travailler avec la Délégation à la Planification ? Une réflexion et une concertation paraissent nécessaires.

---

<sup>1</sup> A l'Assemblée nationale, a été créée au sein de la commission des Finances une mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

- b) l'office d'évaluation de la législation créé par la loi n° 96-516 du 14 juin 1996 n'a manifestement pas trouvé son « rythme de croisière » ni répondu aux attentes qui avaient justifié sa création : L'office n'a publié que deux rapports ... Est-ce imputable à sa « structure bicamérale » ou à la surcharge de travail des deux commissions des Lois ?

En tout état de cause, le groupe de réflexion a considéré qu'une réflexion sur le devenir de cet office devrait être menée par la commission des Lois et les autres commissions permanentes. Faut-il envisager une redynamisation de cet office ? Faut-il scinder l'Office pour constituer une délégation dans chaque assemblée ? Faut-il supprimer totalement cet office et redistribuer ses compétences entre les commissions permanentes (en créant, par exemple, un groupe de travail ou une mission d'information interne à chaque commission permanente) ? Le débat reste ouvert.

- c) en revanche, le groupe de réflexion a considéré qu'une éventuelle scission de l'**Office des choix scientifiques et technologiques** était inopportune, le fonctionnement bicaméral de cet Office ayant permis la mise en commun de moyens importants. Tout au plus, serait-il souhaitable de favoriser une meilleure coordination entre les travaux de l'office et ceux des autres organes du Sénat et de voir dans quelle mesure l'Office, comme son homologue anglais, pourrait établir et publier de **brèves et synthétiques notes sur des problèmes d'actualité** (une procédure identique pourrait être envisagée par la **délégation à la Planification** pour des **études brèves de méthodologie économique**).

## ***F. LE RENFORCEMENT DES MOYENS***

Le groupe de réflexion a pris acte de l'importance et de l'accroissement des moyens de contrôle, d'évaluation et de prospective à disposition du Sénat et des sénateurs depuis plusieurs années (cf. supra). Il a estimé nécessaire **la poursuite du renforcement de ces moyens** ainsi que **l'amélioration de leur coordination**.

### **1. La poursuite du renforcement des moyens d'expertise interne**

- Le groupe de réflexion a constaté que le renforcement des moyens en personnel des services était vivement souhaité, notamment par la plupart des Présidents des commissions et délégations (avec pour conséquence la mise à disposition des locaux nécessaires).

Le groupe de réflexion a partagé cette orientation qui consiste à privilégier le recours à des concours internes, plus aptes à garantir l'autonomie des assemblées dans le respect du principe de séparation des pouvoirs.

Il a également souhaité que **la formation des fonctionnaires** aux fonctions de contrôle et d'évaluation fasse l'objet d'une attention particulière. Une telle formation, notamment dans le domaine comptable ainsi que dans celui de l'audit, assortie à l'apprentissage des techniques de l'enquête a été jugée particulièrement nécessaire.

- Il a par ailleurs été souhaité une **meilleure coordination** et une meilleure synergie des **services chargés des études** économiques, des études juridiques et des études relatives aux collectivités locales en vue de favoriser leur contribution aux actions d'étude, d'évaluation et de contrôle des structures parlementaires existantes et notamment des commissions et des délégations.

## 2. Le développement des concours extérieurs

Le recensement des importantes possibilités de recourir à des concours externes institutionnels (cf. supra) a été souligné par le groupe de réflexion. Le fait que cette faculté, prévue par la loi, soit fort peu utilisée a été noté et regretté.

Les crédits (1,4 million d'euros en 2002) mis à disposition des structures existantes (commissions, délégations, offices, groupes d'études, services) sont d'un montant significatif. Toutefois, un réel développement des activités de contrôle du Sénat devra très probablement s'accompagner d'une augmentation sensible des crédits d'études prévus pour les commissions et délégations. Le groupe de réflexion a en effet considéré que **la procédure définie par le Bureau du Sénat et le Conseil de Questure du 20 décembre 2001 constitue le moyen le plus adéquat du recours à des concours extérieurs** (organismes publics, cabinets privés, experts, universitaires) pour compléter les moyens d'expertise interne.

Encore faut-il ne pas perdre de vue qu'au-delà des contraintes budgétaires et de temps, il y a également une contrainte d'analyse politique des études et expertises commandées à l'extérieur. Dans l'exploitation de ces travaux, l'avis et les analyses des consultants extérieurs ne doivent en aucun cas se substituer à la réflexion des sénateurs.

## ***G. LA DYNAMISATION ET LA RÉNOVATION DES PROCÉDURES RELATIVES AUX QUESTIONS PARLEMENTAIRES***

Le groupe de réflexion est parti de plusieurs constats :

- l'allègement des procédures d'examen des textes (qui devrait résulter de la mise en œuvre des recommandations présentées au chapitre III) devrait permettre d'augmenter le temps disponible en séance publique pour l'exercice des fonctions de contrôle, d'évaluation et de prospective et plus généralement, comme l'indiquait le Président du Sénat le 16 octobre 2001, pour que « l'hémicycle (redevienne) le cœur du débat républicain sur tous les sujets qui préoccupent nos concitoyens et conditionnent l'avenir de notre société » ;

- un accès accru à la séance publique pour les travaux de contrôle, d'évaluation et de prospective semble essentiel à la valorisation de cette activité ;

- certaines procédures de questionnement sont sous-utilisées et mériteraient d'être dynamisées et inscrites dans un calendrier fondé sur des rendez-vous thématiques.

### **1. Un meilleur suivi des conclusions des commissions d'enquête et des missions d'information**

Il peut paraître anormal que les conclusions d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information ne soient pas, sauf exception, débattues en séance publique. Le prétexte souvent invoqué est l'absence de temps disponible dans l'ordre du jour du Sénat. L'institution d'une deuxième séance réservée pourrait permettre de desserrer cette contrainte et offrir ainsi la possibilité d'un débouché en séance publique pour les travaux de cette nature.

Cette proposition se situe dans le droit fil d'une proposition de révision du Règlement présentée par M. Hubert Haenel (n° 175, 1995-96) et permettrait ainsi aux groupes politiques de présenter leur point de vue sur le travail d'enquête ou d'information et au Gouvernement d'indiquer les suites qu'il envisage de donner au rapport.

Si nécessaire, un second débat pourrait être organisé six mois ou un an plus tard pour évaluer le suivi et l'application des conclusions de la commission d'enquête ou de la mission d'information.

## **2. Les questions d'actualité au Gouvernement**

Ainsi que l'a souligné le Président du Sénat, la séance des questions d'actualité présente des signes d'essoufflement.

Le groupe de réflexion, conscient de la difficulté de l'exercice, estime néanmoins qu'il pourrait être tenté à nouveau, avec le concours des Présidents des groupes, de donner un tour plus spontané à la séance des questions en privilégiant les thèmes en relation directe avec l'actualité.

S'agissant de la programmation, il a été constaté que le jeudi ne constituait pas une solution satisfaisante : elle se situe en fin de semaine parlementaire (ce qui ne favorise pas la présence des sénateurs) et à la suite des deux séances de l'Assemblée nationale.

Une première hypothèse a été envisagée : le mercredi à 15 heures ; mais cela suppose l'accord de l'Assemblée nationale.

Une deuxième hypothèse a retenu la préférence du groupe de réflexion : tous les mardis à 16 heures 30 le cas échéant en réduisant la durée de la séance à trois-quarts d'heure ; cela suppose une double concertation avec le Gouvernement et France 3 mais présente l'avantage d'offrir un rendez-vous hebdomadaire après les réunions des groupes.

## **3. Les séances de questions orales thématiques**

La technique de questionnement serait fondée sur la procédure de la question orale (question du sénateur, réponse du ministre, réplique du sénateur). Chaque séance, d'une durée de 1 heure 30 à deux heures, pourrait comporter dix à quinze questions, réparties à la proportionnelle des groupes, sur un même thème (relatif, par exemple, aux collectivités territoriales ou à des problèmes de société) ; le thème de chaque séance serait déterminé en Conférence des Présidents, en assurant un équilibre entre majorité et opposition. Ces séances thématiques de questions pourraient être inscrites à l'ordre du jour du Sénat le mardi matin ou à un autre jour déterminé par la Conférence des Présidents.

## **4. Le renouveau des questions orales avec débat**

**Dans son discours du 16 octobre 2001, le Président du Sénat a préconisé « un meilleur usage des questions orales avec débat ». Il est clair que des questions orales avec débat suscitant « de vrais débats sur des questions sensibles » seraient particulièrement opportunes.**

Là encore, il faut espérer que la rationalisation des discussions législatives et l'ouverture d'une deuxième séance mensuelle réservée permettront à la Conférence des Présidents de programmer un plus grand nombre de questions orales avec débat dont la technique doit être privilégiée car elle permet un dialogue entre le Gouvernement et tous les groupes politiques. Cette procédure paraît particulièrement adaptée pour les débats sur la décentralisation que le groupe de réflexion préconise d'organiser régulièrement.

## **5. L'amélioration du délai de réponse aux questions écrites**

Selon l'article 75 du Règlement du Sénat, les réponses des ministres aux questions des sénateurs doivent être publiées dans le mois qui suit le dépôt de celles-ci. Les ministres peuvent bénéficier d'un délai supplémentaire d'un mois. En pratique, ce délai est systématiquement concédé. Depuis plusieurs années, le délai de deux mois est très souvent dépassé et la liste de rappel des questions sans réponse s'allonge.

Par surcroît, certaines questions ne reçoivent jamais de réponses et deviennent caduques au terme d'un délai de 2 ans : 491 en octobre 2000, 867 en 2001. Cette situation suscite, à juste titre, le mécontentement des parlementaires intéressés qui se manifeste par : la multiplication des questions de rappel (302 pour la session 2000-2001) ; le recours plus fréquent à la transformation de la question écrite en question orale, une dizaine de fois par an ; le dépôt de questions critiquant le retard du Gouvernement.

• Plusieurs axes de réflexion ont été envisagés par le groupe de réflexion :

→ l'amélioration de la publicité de la liste de rappel qui, depuis décembre 2001, fait apparaître les questions en retard par ministère ;

→ l'établissement, chaque mois, d'un tableau des questions qui pourrait être distribué aux membres de la Conférence des Présidents et au ministre des relations avec le Parlement ;

→ à l'instar du bilan annuel de l'application des lois, un bilan détaillé du nombre des questions et du délai d'obtention des réponses pourrait être publié dans la brochure des JO tous les trois mois ou une fois par semestre. En cas de nécessité, ce bilan ferait l'objet d'un courrier spécial adressé par le Président du Sénat au Premier ministre ;

→ l'instauration, comme à l'Assemblée nationale, d'une procédure de « questions signalées » permettant d'obtenir dans un délai de 10 jours la réponse à une série de 18 questions sélectionnées par les groupes parmi l'ensemble des questions sans réponse depuis plus de deux mois ;



→ l'organisation, le mardi matin, de séances spéciales de questions orales issues de la transformation de questions écrites. Ces séances pourraient avoir lieu une fois par mois ou tous les deux mois : elles pourraient soit s'ajouter aux séances habituelles de questions orales, soit se substituer à l'une d'entre elles ;

→ l'organisation, un mardi matin tous les deux mois, d'une séance spéciale avec un ministère qui serait plus particulièrement en retard dans ses réponses aux questions écrites.

Le groupe de réflexion n'a privilégié aucune de ces solutions, considérant qu'il était de la compétence de la Conférence des Présidents de choisir les moyens les plus adaptés, au cas par cas, pour tenter de remédier à ce lancinant et agaçant problème.

#### **H. LA MISE EN PLACE DE « GRANDS COLLOQUES DU SÉNAT »**

• Dans son allocution du 16 octobre 2001, le Président a souhaité *« l'ouverture de la séance publique à des personnalités de la société civile, sans pour autant désacraliser l'hémicycle »*.

L'examen de certains problèmes de société peut être enrichi par la présentation du point de vue de personnalités de la société civile de grand renom. La tradition républicaine<sup>1</sup> s'opposerait à l'organisation de tels débats dans l'hémicycle qui, sauf exception, doit demeurer le lieu de débat des sénateurs et d'eux seuls.

Certes, des séances solennelles ont été consacrées à l'audition de chefs d'Etat étrangers ou à des personnalités comme Mme Rigoberta Menchu. Mais de telles séances qui ne sont pas de « véritables séances publiques » revêtent par essence un caractère exceptionnel, sauf à encourir le risque, comme le souligne le Président du Sénat, d'une « désacralisation » de l'hémicycle.

• Compte tenu de ces éléments, le groupe de réflexion a retenu l'idée de l'organisation périodique, Salle Médicis ou Clemenceau de « **grands colloques du Sénat** ». Il s'agirait de colloques parlementaires où seraient discutés des problèmes de société tels que, par exemple, le clonage humain, le devenir de la construction européenne, l'avenir de la décentralisation ou la place du fait religieux dans la société française.

---

<sup>1</sup> Selon cette tradition, seuls peuvent intervenir dans l'hémicycle les sénateurs et les représentants du Gouvernement. Trois exceptions : le Premier Président de la Cour des comptes et le Médiateur de la République lors du dépôt officiel du rapport annuel de la Cour des comptes et du Médiateur ainsi que le représentant du Conseil économique et social en application de l'article 69 de la Constitution.

Ces colloques, présidés par le Président du Sénat ou un Vice-Président du Sénat, permettraient l'intervention des représentants des groupes politiques ou des commissions, mais aussi de personnalités éminentes qui pourraient ainsi confronter leur point de vue avec les parlementaires et apporter leur propre éclairage.

Sauf exception, le choix des thèmes devrait éviter les sujets entrant directement dans la compétence d'une commission et les « grands colloques du Sénat » devraient accorder une large place à l'intervention des groupes politiques du Sénat.

Ces colloques pourraient avoir lieu au cours de la semaine parlementaire à un moment où le Sénat ne siègerait pas en séance publique ; les thèmes choisis et la périodicité pourraient être déterminés soit par le Président du Sénat, soit par le Bureau du Sénat, soit par la Conférence des Présidents.

\*  
\* \*

## CHAPITRE V

### LE SÉNAT ET L'EUROPE

#### I. L'EUROPE : UNE PRIORITÉ SÉNATORIALE

L'évolution de la construction européenne n'a cessé de figurer parmi les préoccupations prioritaires du Sénat. Cet effort permanent et ancien pour associer plus activement le Parlement national au processus européen de décision s'est notamment concrétisé, au cours des dernières années, par quatre séries de mesures spécifiques.

##### *A. L'INSTITUTIONNALISATION DE QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT PORTANT SUR DES SUJETS EUROPÉENS*

Ces questions, qui permettent **d'organiser des débats européens sur des sujets précis et pour une durée limitée**, ont été instituées par une résolution du 13 décembre 1990.

Inspirées, pour ce qui est des autres dispositions qui leur sont applicables, des questions orales avec débat, les questions européennes obéissent à des règles spécifiques en ce qui concerne le débat en séance publique, afin d'encadrer le débat dans une **durée d'environ deux heures**.

Depuis leur institution, **deux à trois débats par an** ont eu lieu sur différents thèmes avec la possibilité offerte à l'opposition de poser une question orale européenne.

##### *B. L'AMÉLIORATION DE LA PROCÉDURE D'EXAMEN DES PROJETS DE TEXTES EUROPÉENS ET DE L'ADOPTION DES RÉSOLUTIONS « EUROPÉENNES »*

• L'article 88-4 de la Constitution a été complété par la loi constitutionnelle du 25 janvier 1999, afin d'accroître le **pouvoir d'intervention du Parlement dans le processus européen de décision**.

- En premier lieu, le Gouvernement est désormais dans l'**obligation de soumettre au Parlement** non seulement les **propositions d'actes communautaires**, mais aussi les **projets et propositions relevant des deuxième et troisième Piliers de l'Union européenne** (affaires étrangères, justice, affaires intérieures et sécurité), lorsque ces textes comportent des dispositions de nature législative.

- Ensuite, la révision constitutionnelle consacre la **possibilité pour le Gouvernement de soumettre aux Assemblées les autres projets ou propositions d'actes, ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne** ; ce qui englobe les documents de consultation de la commission européenne comme les « livres verts » ou les « livres blancs ».

• Ces nouvelles dispositions ont entraîné, le 27 mai 1999, une **modification du Règlement du Sénat** avec un double objet :

- **institutionnaliser le rôle préparatoire de la Délégation<sup>1</sup>,**

- **simplifier la procédure d'examen des propositions de résolution<sup>2</sup>.**

Il apparaît ainsi que **l'information et le contrôle sur le processus de décision communautaire ont été progressivement améliorés**, même s'ils restent encore perfectibles.

### ***C. L'INSTALLATION D'UNE ANTENNE DU SÉNAT À BRUXELLES***

Depuis mai 1999, le Sénat dispose d'une antenne administrative permanente à Bruxelles animée par un fonctionnaire du Service des Affaires européennes et installée dans les locaux du Parlement européen. Cette antenne est **en relation directe avec l'ensemble des institutions européennes**, qu'il s'agisse de la Commission, du Parlement ou du Conseil, notamment par l'intermédiaire de la Représentation permanente de la France près de l'Union européenne.

Le premier rôle de l'antenne consiste à **fournir aux membres du Sénat la « matière première nécessaire » à une intervention « en amont »** : des informations sur des initiatives prises ou susceptibles d'être prises au niveau européen et ce, **avant** l'adoption de décisions définitives à leur sujet.

---

<sup>1</sup> La Délégation est chargée de procéder à un examen systématique et préliminaire des propositions d'actes communautaires avant d'élaborer, le cas échéant, des propositions de résolution qui sont déposées et envoyées aux commissions permanentes.

<sup>2</sup> La pratique de la procédure instituée en 1992 avait mis en évidence un certain formalisme -l'adoption d'une résolution par la commission permanente compétente se faisait après deux réunions, l'une consacrée à l'examen du rapport, l'autre à l'examen des amendements- qui était susceptible d'empêcher le Sénat de prendre position sur des textes européens avant leur adoption par les instances européennes. Ces deux réunions sont désormais fusionnées et la proposition de résolution de la commission devient la résolution du Sénat à l'expiration d'un délai de 10 jours suivant la date de distribution du rapport de la commission, si aucune demande d'inscription à l'ordre du jour n'est formulée.

Cette antenne est en outre mise à la disposition des collectivités locales pour les aider à accéder aux financements européens. En liaison avec le Service des Collectivités locales, l'antenne -ponctuellement renforcée à cet effet- suit l'attribution des **fonds structurels européens**.

#### ***D. L'ASSOCIATION DES SÉNATS D'EUROPE***

- Enfin, à l'initiative du Président PONCELET et à la suite du Forum des Sénats du Monde, réuni au Palais du Luxembourg en mars 2000, a été créée une **association<sup>1</sup> des Sénats des pays de l'Union européenne et, au-delà, des États membres du Conseil de l'Europe**, qui constitue à maints égards, « l'antichambre » de l'Union européenne.

- L'association s'est fixée pour objectifs le développement des relations entre ses membres, la promotion du bicamérisme dans le cadre de la démocratie parlementaire, le renforcement de l'identité et de la conscience européennes. Elle organise, chaque année, deux réunions des Présidents des Sénats sur des thèmes précis et a mis en place un réseau de correspondants permettant d'organiser des stages de fonctionnaires et des échanges d'informations et d'expérience.

- Cette association a vocation à servir de modèle pour la mise en place d'organisations analogues qui pourraient développer leur activité dans d'autres continents, ainsi que cela vient d'être fait pour les Sénats d'Afrique et des pays arabes.

## **II. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL**

En préalable à l'examen et à la formulation de toute proposition, le groupe de réflexion a pris acte de l'importance du rôle ainsi que de l'efficacité de la **Délégation pour l'Union Européenne** créée en 1979.

Outre la fonction spécifique de cet organe dans la mise en œuvre des dispositions de **l'article 88-4** de la Constitution relatives à l'examen des projets et propositions d'actes des Communautés Européennes comportant des

---

<sup>1</sup> *Au cours d'une réunion tenue à Paris, le 8 novembre 2000, l'association des Sénats d'Europe a adopté ses statuts. Elle regroupe les Bundesrat d'Allemagne et d'Autriche, les Sénats de Belgique, de Croatie, d'Espagne, de France, d'Italie, des Pays-Bas, de Pologne, de Roumanie et de République tchèque, le Conseil national de Slovénie, le Conseil des Etats de Suisse, ainsi que le Conseil d'Etat du Luxembourg à titre d'observateur.*

dispositions de nature législative ainsi que dans l'organisation et l'animation **du débat sur les questions orales européennes**, le groupe de réflexion a souligné l'importance primordiale de l'action de la Délégation pour l'Union Européenne dans **l'information du Sénat** et, plus généralement, dans l'exercice de la fonction de contrôle, d'évaluation et de prospective du Sénat sur les questions européennes.

Cela notamment au moyen des nombreuses **auditions** auxquelles procède cette délégation en collaboration avec les commissions concernées ainsi que par l'élaboration des documents d'information suivant ou précédant avec acuité, les perspectives de la construction européenne (rapports d'information, Actualités de la Délégation pour l'Union Européenne).

Ces considérations, et notamment la bonne coopération et complémentarité entre les activités de la Délégation et celles des six commissions permanentes, ont conduit le groupe de réflexion à ne formuler, dans ce domaine, que **quelques propositions très ponctuelles**.

#### ***A. AMÉLIORER LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES***

Le groupe de réflexion a relevé que malgré sa réforme de mai 1999, la procédure de dépôt et d'adoption des résolutions européennes continue de présenter des **contraintes de gestion de calendrier et de délais** susceptibles d'empêcher, dans certains cas, leur adoption en temps utile.

En effet, la succession des différentes étapes<sup>1</sup> du processus ne permet pas nécessairement d'aboutir à une adoption avant l'examen du texte par le Conseil de l'Union, **privant ainsi notre Assemblée de la possibilité d'exercer toute l'influence qu'elle pourrait avoir sur la position du Gouvernement au sein du Conseil de l'Union**.

Sur la base d'une suggestion du Président de la Délégation pour l'Union européenne, le groupe de réflexion a par conséquent considéré opportune une simplification de la procédure, de nature à permettre un **processus d'adoption plus rapide. Cette amodiation des dispositions existantes devrait mettre le Sénat en mesure d'exercer une influence**

---

<sup>1</sup> *Le processus actuel comporte quatre étapes :*  
1° *l'étude du texte européen par la Délégation, se concluant par le dépôt d'une proposition de résolution ;*  
2° *la nomination d'un rapporteur par la commission permanente compétente ;*  
3° *l'instruction de la proposition de résolution par cette commission, se concluant par l'adoption d'une proposition de résolution ;*  
4° *un délai de 10 jours francs suivant la date de distribution du rapport de la commission pour que la proposition de résolution de la commission devienne résolution du Sénat si une demande d'inscription à l'ordre du jour n'est pas formulée.*

**accrue sur le processus de décision communautaire.** Dans cette perspective, deux modifications à l'article 73 bis du Règlement du Sénat pourraient être apportées tendant :

1) à permettre à la Délégation de rapporter, elle-même, une proposition de résolution lorsque la **commission saisie au fond** en formule la **demande** ;

2) réduire le délai à l'issue duquel la proposition de résolution adoptée par la commission saisie au fond, ou par la Délégation, devient résolution du Sénat. Ce délai passerait de dix jours à **un jour franc** à partir de la date de mise en distribution du rapport de la commission saisie au fond ou de la délégation.

Le groupe de réflexion a considéré que ces dispositions, **sans déposséder d'aucune manière les commissions compétentes**, seraient de nature à **faciliter l'adoption des propositions de résolution** du Sénat sur les actes communautaires, et partant à **enrichir la position de négociation de la France** par une **meilleure prise en compte des avis exprimés par le Sénat.**

Ce point est apparu comme important à l'ensemble du groupe de travail.

#### ***B. RENFORCER LES ÉCHANGES INTERPARLEMENTAIRES AVEC LES SECONDES CHAMBRES DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE***

Encore embryonnaire dans les années 1970, la coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne s'est considérablement développée au cours des dernières années et d'ores et déjà plusieurs structures de coopération existent (la Conférence des Présidents des Parlements des États membres de l'Union européenne, la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires...).

Le groupe de réflexion a estimé qu'au-delà de ces rencontres institutionnelles, **d'autres formes d'échanges interparlementaires pourraient utilement être mises en place ou amplifiées** :

- dans le cadre de l'**Association des Sénats d'Europe** ;

- par le développement de **réunions de travail entre**, d'une part, **les commissions et les délégations du Sénat** et, d'autre part, **les commissions des différents États membres -ou candidats à l'admission à l'Union européenne- et les commissions du Parlement européen.**

### **C. LE SOUTIEN À LA CRÉATION D'UNE SECONDE CHAMBRE EUROPÉENNE**

• Il est de plus en plus patent qu'en dépit des compétences croissantes du Parlement européen, l'Union européenne continue de souffrir d'un **déficit de légitimité**. Cette constatation -que partage le groupe de réflexion- a conduit, il y a longtemps déjà, à s'interroger sur la rupture du lien organique entre les Parlements nationaux et les institutions communautaires, qui a résulté de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct à partir de 1979.

• Comme le relevait le rapport d'information fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne du Sénat sur une deuxième chambre européenne (n° 381, 2000-2001), « *L'idée d'introduire dans les institutions européennes un système bicaméral a été avancée avant même que l'on élabore le Traité de Rome et elle n'a guère quitté le débat institutionnel européen au cours de la dernière décennie<sup>1</sup>* ».

Le groupe de réflexion est convaincu que la création d'une seconde chambre **répondrait à ce souci de démocratisation et d'équilibre** au sein des institutions de l'Union européenne.

Il s'est, par conséquent, déclaré favorable à la création d'une **seconde Chambre européenne<sup>2</sup> qui représenterait les Parlements nationaux au sein des structures européennes et qui serait notamment chargée de veiller au respect du principe de subsidiarité.**

---

<sup>1</sup> C'est ainsi que la première suggestion de la création d'un Sénat européen a été présentée par **Alain Poher, en novembre 1989**. La France a été rejointe dans ce projet par de nombreux États au cours des dernières années.

**Le Président Christian Poncelet**, lors de son allocution du 16 octobre 2001, a lui aussi appelé de ses vœux la création d'un Sénat européen qui « contribuerait à réduire le **déficit démocratique** dont souffre l'Union européenne ».

<sup>2</sup> La réflexion sur la composition et les compétences de cette seconde chambre a été largement engagée par la Délégation pour l'Union européenne du Sénat notamment dans le rapport précité.



## CHAPITRE VI

### LE SÉNAT ET L'INTERNATIONAL

#### I. LA DIVERSIFICATION DE L'ACTION DU SENAT, NOTAMMENT POUR LA PROMOTION DU BICAMÉRISME

Au cours des dernières années, l'action du Sénat en matière internationale s'est substantiellement accrue. L'activité traditionnelle des principaux acteurs sénatoriaux s'est approfondie et a été complétée par le développement d'actions nouvelles. Cela principalement dans deux domaines spécifiques : la diplomatie et la coopération technique interparlementaires. Ce mouvement a contribué à **l'émergence d'une véritable diplomatie parlementaire.**

##### *A. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ TRADITIONNELLE DU SÉNAT*

###### 1. Le Président du Sénat

Le Président du Sénat joue un rôle de premier plan en matière diplomatique et internationale, et les autres autorités concernées du Sénat (**Président de la commission des Affaires étrangères, Président de la délégation pour l'Union européenne et Présidents de groupe d'amitié...**) y sont étroitement associées. A ce titre, le Président reçoit un nombre<sup>1</sup> de plus en plus important de **chefs d'État ou de Gouvernement, de Présidents d'assemblée, d'ambassadeurs ou de ministres ou autres hautes personnalités étrangères** et accomplit une dizaine de **voyages à l'étranger** par an.

###### 2. La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

• L'action du Sénat dans le domaine international est, parallèlement, assurée par la commission des Affaires étrangères qui intervient, ainsi que dans une moindre mesure la commission des Finances, dans le domaine de **l'autorisation de la ratification des conventions et accords internationaux. Une quarantaine de conventions ou accords internationaux** sont examinés

---

<sup>1</sup> A titre d'exemple, en 2001 : 16 chefs d'Etat ou de Gouvernement, 15 Présidents d'assemblée, 18 ministres ou hautes personnalités étrangères...

en moyenne chaque année par le Sénat, qui est saisi dans **85 % des cas en première lecture**.

• Outre sa dimension législative, l'action internationale de la commission des Affaires étrangères s'exerce également dans le cadre de **sa fonction d'information et de contrôle**, qui se traduit par **une quarantaine d'auditions<sup>1</sup>** par an, la publication de **rapports d'information** et le déplacement de **missions d'information**.

### 3. Les autres acteurs

De **nombreux autres organismes sénatoriaux constitués** jouent également un rôle significatif dans le suivi des questions internationales ou européennes. Il s'agit spécifiquement de la **Délégation pour l'Union européenne** mais aussi de l'ensemble des délégations et commissions, dans leur domaine respectif de compétences (notamment la **commission des Finances** pour ce qui est, en matière législative, de l'examen des conventions fiscales et, en matière de contrôle, du suivi de travaux d'organisations internationales telles que le F.M.I. ou la Banque mondiale).

L'intérêt du Sénat pour l'international a été récemment souligné par la mise en place au sein du Bureau de deux délégations chargées de suivre et d'animer deux secteurs particuliers importants de l'activité internationale du Sénat : la **délégation à la coopération interparlementaire** présidée par M. Serge Vinçon, Vice-Président du Sénat et la **délégation à la coopération décentralisée** que préside M. Jean-Claude Gaudin, Vice-Président du Sénat.

On doit également mentionner que, depuis 1994, le Sénat s'est doté d'une structure administrative chargée de soutenir l'activité internationale du Sénat. C'est ainsi que le **service des relations internationales**, qui s'est progressivement étoffé, apporte notamment son soutien à l'activité des groupes sénatoriaux d'amitié, aux actions de coopération interparlementaire et à l'accueil des personnalités ainsi que de stagiaires étrangers, en collaboration avec les autres services du Sénat.

---

<sup>1</sup> Les auditions sont d'ailleurs ouvertes, en certaines circonstances, à des membres extérieurs à la commission : ouverture aux **autres commissions concernées** ou à **l'ensemble des sénateurs** (audition des ministres des affaires étrangères, de l'intérieur et de la défense à la suite des attentats du 11 septembre 2001), aux **Présidents de groupe, aux Vice-Présidents et aux autres Présidents de commission** (guerre du Golfe) afin d'assurer, même en l'absence de séance publique, une information suivie du Sénat en cas d'événements internationaux graves. Par ailleurs, des auditions communes sont régulièrement organisées avec la Délégation pour l'Union européenne, ou ouvertes aux membres des groupes d'amitié concernés.

## **B. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU SÉNAT**

### **1. Les groupes d'amitié comme vecteur privilégié de l'action internationale du Sénat**

Au cours des dernières années, les groupes d'amitié<sup>1</sup> ont fait l'objet d'une attention particulière<sup>2</sup>, compte tenu de leur activité croissante dans le domaine de la diplomatie interparlementaire.

• Le Bureau du Sénat a adopté en décembre 1998 différentes mesures destinées à dynamiser et à assurer une meilleure coordination de l'action des groupes d'amitié et, le 23 mai 1999, un arrêté (n° 99-68) dont l'objectif fondamental était de « **professionnaliser** » les groupes et d'en faire un **vecteur privilégié de l'action internationale du Sénat**.

Cette dernière réforme, engagée par le Président du Sénat ainsi que par M. Jean Faure, alors Vice-Président chargé par le Bureau de suivre et de coordonner l'action des groupes sénatoriaux d'amitié, partait du constat que les groupes sénatoriaux disposaient, à travers la réception de délégations étrangères et des missions qu'ils effectuent à l'étranger<sup>3</sup>, **d'un potentiel de contacts importants** qu'il convenait de valoriser.

Dans cette perspective, la réforme s'est traduite par trois évolutions principales :

• **l'élargissement des missions des groupes** au-delà de leur mission -classique- d'établissement de relations politiques et d'amitié, dans trois directions : le renforcement du rôle culturel et **économique** de la France à l'étranger ; le soutien au développement de la **coopération décentralisée** ; la contribution à la **coopération interparlementaire** ;

• **l'abaissement des seuils d'effectifs requis pour la constitution des groupes d'amitié** ;

---

<sup>1</sup> Aujourd'hui les groupes sont au nombre de 79 dont 16 régionaux et 63 groupes mono pays. Ils couvrent au total 184 pays.

<sup>2</sup> Parallèlement aux modifications réglementaires, le pôle « Groupes sénatoriaux » du service des Relations internationales mène depuis 1995 de nombreuses actions de **dynamisation** des groupes : assistance technique ; mise en contact avec des organismes experts extérieurs (IFRI, CERI, CFCE ...); organisation de colloques économiques : plus de 3.000 responsables d'entreprises ont été accueillis au Sénat dans ce cadre.

<sup>3</sup> 18 réceptions de délégations en 2001 et en moyenne 15 à 30 missions à l'étranger pour l'ensemble des groupes d'amitié.

• **enfin, l'implication d'un plus grand nombre de sénateurs** favorisée par l'instauration de trois nouvelles règles : la désignation d'un **Président délégué** par pays (excepté pour les micro-États) dans les groupes régionaux ; la **limitation à 2** du nombre de groupes sénatoriaux concernant un seul pays pouvant être présidés par un même sénateur ; la **limitation à un** du nombre de groupes sénatoriaux régionaux pouvant être présidés par un même sénateur.

Il apparaît que les **groupes sénatoriaux d'amitié connaissent, depuis lors, un succès renouvelé** et sont notamment devenus les interlocuteurs réguliers d'organismes tels que le Centre français du Commerce Extérieur, la Direction des Relations Économiques Extérieures, ou le ministère des affaires étrangères.

## **2. La promotion du bicamérisme**

Le Président du Sénat avait mis l'accent, dès 1998, sur le regain du bicamérisme dans les Parlements contemporains et sur la nécessaire promotion du bicamérisme dans le monde, et pris l'initiative de réunir au Sénat les Présidents des deuxièmes chambres de tous les Parlements du monde, en mars 2000.

Ce « Forum des Sénats du monde », le premier du genre, a permis d'analyser les multiples causes de ce nouvel essor du bicamérisme qui s'affirme comme une « *idée d'avenir* » et a contribué, selon le Président, à « *l'émergence d'une prise de conscience du patrimoine commun des deuxièmes chambres du monde* ».

Les initiatives du Sénat français ont été relayées : c'est ainsi que la Mauritanie a organisé à Nouakchott, en février 2001, un Forum des Sénats et secondes chambres des pays africains et du monde arabe.

Ainsi que cela a été indiqué au Chapitre V, sont désormais en place une **association des Sénats d'Europe** ainsi qu'une **association des Sénats d'Afrique et des pays arabes**. Ces deux associations constituent les premiers maillons d'une « Internationale Sénatoriale », dont le Sénat français apparaît comme le fédérateur.

## **3. La coopération interparlementaire**

Bénéficiant du soutien et des initiatives du service des Relations internationales, **la coopération interparlementaire**, définie par le Président Jean Faure lors du colloque du 23 mai 2001 sur la diplomatie parlementaire comme « *l'ensemble des actions permettant un échange de savoir et de*

*méthode entre assemblées parlementaires* », s'est notablement développée au cours des dernières années, sous l'effet d'une double évolution historique : l'effondrement des régimes communistes et la démocratisation progressive du continent africain.

C'est dans ce nouveau contexte que se sont inscrites, au cours des dernières années, les actions les plus significatives dans le domaine de la technique **parlementaire**, notamment au profit des nouvelles démocraties. Aux programmes de coopération et de développement traditionnels<sup>1</sup> tels les stages de formation de fonctionnaires en collaboration avec l'assemblée nationale et l'Institut International d'Administration publique, désormais intégré par l'ENA, se sont ajoutées de nouvelles formes de coopération avec les parlements étrangers : **l'assistance à l'intégration dans l'Union européenne** des pays candidats et l'apport d'une expertise sur mesure (programmes TACIS et PHARE, en Géorgie, Russie, Pologne, Ouzbékistan), **l'aide à la stabilisation des nouvelles démocraties** en collaborant à la modernisation de leur Parlement (par exemple au Sénat du Royaume du Cambodge).

## II. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

L'analyse du très important développement de l'activité internationale et interparlementaire du Sénat et l'examen de la qualité, de la densité ainsi que de la dimension prospective du suivi des questions internationales par les organes compétents du Sénat et -singulièrement par la commission des Affaires étrangères, de la défense et des Forces armées- ont conduit le groupe de réflexion à présenter **quatre propositions**.

### **A. L'OBLIGATION CONSTITUTIONNELLE D'UN DÉBAT PARLEMENTAIRE EN CAS D'ENGAGEMENT DES TROUPES FRANÇAISES À L'EXTÉRIEUR DU TERRITOIRE NATIONAL**

Le groupe de réflexion a estimé que, comme c'est le cas dans la plupart des Etats démocratiques, **un débat devrait être obligatoirement organisé, dans les plus brefs délais, au Sénat et à l'Assemblée Nationale lorsque le Gouvernement engage des troupes françaises à l'extérieur du territoire national.**

---

<sup>1</sup> Traditionnel, *l'accueil au Sénat de nombreux parlementaires et fonctionnaires étrangers a connu un développement considérable au cours des dernières années. Environ 90 stages concernant 672 visiteurs ont eu lieu en 2001 alors que 16 missions d'expertises ont été conduites à l'étranger, qu'une trentaine de fonctionnaires et parlementaires étrangers francophones ont bénéficié des cycles de formation de l'I.I.A.P. auxquels le Sénat participe activement aux côtés de l'Assemblée nationale.*

L'objet de cette proposition est de faire de l'organisation d'un tel débat une **obligation constitutionnelle**.

### ***B. AMÉLIORER L'INFORMATION DU SÉNAT SUR L'ACTIVITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES OÙ CELUI-CI EST REPRÉSENTÉ***

Le Sénat est représenté par des **délégations** au sein de nombreuses organisations internationales (l'Organisation des Nations Unies, l'Association des Parlements Francophones ou l'Union Interparlementaire, l'Union de l'Europe Occidentale, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, etc...). L'activité de ces délégations fait, dans la plupart des cas, l'objet de **rapports annuels d'information** (Délégations pour l'Union européenne, au Conseil de l'Europe ou à l'U.E.O., ou à l'O.S.C.E.) ou de **communications dans Info Sénat**.

Le groupe de réflexion a estimé souhaitable **une meilleure information du Sénat dans son ensemble sur l'activité de nos délégations auprès des organisations internationales** par :

- la publication de **rapports d'activité plus synthétiques** et plus facilement « exploitables » ;

- par des **communications régulières**, d'une part des Présidents des dites délégations auprès des commissions concernées, d'autre part des représentants des groupes politiques au sein de ces délégations auprès de leurs groupes respectifs.

### ***C. PROGRAMMER LES DÉBATS EN SÉANCE PUBLIQUE CONCERNANT LES CONVENTIONS ET ACCORDS INTERNATIONAUX***

Les débats sur la ratification des conventions et accords internationaux occupent en moyenne de **4 à 8 heures de séance par session**.

Il apparaît que ce type de débat est souvent considéré comme une **variable d'ajustement**, au demeurant guère programmée, dans la **gestion de l'ordre du jour** par les Gouvernements quels qu'ils soient. Les exemples sont nombreux de découvertes tardives, souvent en fin de session, de conventions qu'il faut, alors, examiner de toute urgence alors qu'elles sont signées depuis longtemps, parfois des années.

Cette situation est mal vécue par les Présidents et les membres des deux commissions principalement concernées. Et, de fait, elle n'est pas satisfaisante.

Le groupe de réflexion est d'avis qu'une amélioration simple et facile pourrait résulter de la **programmation des séances consacrées à la ratification des accords internationaux à une date fixe présentant une lisibilité prévisionnelle tant pour le Gouvernement que pour les commissions concernées** (par exemple, le mardi matin, tous les 3 mois).

***D. QUATRIÈME PROPOSITION : INSTAURER UNE TRANSMISSION OFFICIELLE ET OBLIGATOIRE DE LA LISTE DES CONVENTIONS ET ACCORDS SIGNÉS, CHAQUE ANNÉE, PAR LE GOUVERNEMENT***

Le Parlement n'a en effet **aucune vision globale** des conventions et accords internationaux signés par les Gouvernements.

Le groupe de réflexion a estimé que la transmission systématique de ces accords et conventions permettrait au Parlement de disposer d'une information **systématique, globale et obligatoire** qui lui permettrait, d'une part, de **mieux évaluer dans sa globalité** l'action diplomatique de la France, d'autre part, d'identifier, le cas échéant, des conventions et accords internationaux non soumis au Parlement en dépit de leur **nature législative** -ce qui arrive parfois...-, enfin d'inciter le Gouvernement à une **plus grande logique dans sa gestion du temps de la ratification parlementaire au regard de la réalité de l'urgence** des textes concernés.

\*  
\* \*

Le groupe de réflexion, après l'avoir envisagé, n'a pas souhaité retenir le principe d'une soumission systématique au vote du Parlement de l'ensemble des **accords de défense et de coopération militaire**.

Il lui paraîtrait cependant conforme à l'esprit du régime parlementaire que les accords de ce type, quelle qu'en soit la nature au regard de la distinction entre le domaine de la loi et celui du règlement, soient systématiquement **transmis, dans des délais raisonnables, aux Présidents des Commissions intéressées** du Parlement, éventuellement à titre confidentiel.





## CHAPITRE VII

### LA COMMUNICATION

#### I. LE CONSTAT : UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION DIVERSIFIÉE

Il est apparu au groupe de réflexion que la politique de communication conduite au Sénat s'était **très notablement amplifiée et diversifiée** au cours des dernières années.

Le Sénat dispose aujourd'hui, qu'il s'agisse des médias traditionnels ou des possibilités ouvertes par les nouvelles technologies, **d'une « panoplie » assez complète** d'instruments au service de sa communication.

Cette communication présente désormais un **aspect multiforme** combinant à la fois :

- les actions de **communication « institutionnelle »**, destinée à valoriser l'institution sénatoriale et ses travaux ;

- la construction d'une **« image de marque » positive du Sénat dans le grand public** ou auprès de publics « ciblés » ;

- mais aussi **des actions de communication individuelle** (des sénateurs, des groupes...) dont l'effet contribue de manière indirecte, mais significative, à la communication institutionnelle globale.

Le sentiment recueilli par le groupe de réflexion est que si, pour l'essentiel, le Sénat dispose de moyens de communication diversifiés et globalement suffisants, la place consacrée au Sénat et singulièrement à ses travaux législatifs et de contrôle dans les médias demeure insuffisante. Cette situation explique sans doute que les réponses au questionnaire de notre groupe de réflexion, **plutôt que de proposer la création de nouvelles structures ou de nouveaux moyens, se sont davantage attachées à des mesures ponctuelles d'amélioration ou de « recentrage » des moyens existants.**

## **A. LES PRÉCONISATIONS FORMULÉES EN 1990 ONT ÉTÉ MISES EN ŒUVRE**

La communication<sup>1</sup> avait constitué l'un des axes importants de la réflexion menée par nos collègues Henri de Raincourt, Guy Allouche et Gérard Larcher en 1990. Ils avaient conclu à la nécessité de « *concevoir et de mettre en œuvre une véritable politique de communication s'adressant au grand public par l'intermédiaire des médias (...)* » et « *d'élever la communication au rang de priorité* ». Dans cette perspective, nos collègues avaient formulé des propositions précises :

- la création d'une **direction de la Communication**, chargée de la mettre en œuvre ;

- **l'enregistrement systématique** des débats en séance publique, la constitution d'une vidéothèque, la modernisation du **circuit interne de télévision** et la mise à disposition, dans le bureau de chaque sénateur, d'un poste de télévision ;

- la possibilité d'**ouvrir les réunions des commissions au public** et plus généralement l'amélioration de la publicité du travail des commissions (avec notamment le développement des **communiqués à la presse ...**) ;

- la création d'une « *chaîne des institutions* ».

Toutes ces préconisations ont été mises en œuvre au cours de la décennie écoulée.

## **B. LE SÉNAT S'EST DOTÉ D'UNE PANOPLIE DIVERSIFIÉE D'INSTRUMENTS ET D'ACTIONS**

### **1. Les actions de communication traditionnelles**

La communication sur l'action et les travaux du Sénat est tout d'abord assurée par le biais de :

. la vente à l'Espace librairie du Sénat et par correspondance des documents parlementaires.

---

<sup>1</sup> Il était alors apparu que « le Sénat, confronté à un **déficit de communication**, devait, avec le concours de spécialistes, concevoir et mettre en œuvre une **nouvelle politique de communication adaptée** à la médiatisation de la vie politique, afin de rehausser son image auprès de l'opinion et d'assurer la publicité la plus large possible de ses travaux ».

. la diffusion de plusieurs **publications régulières** -également consultables sur le site du Sénat- principalement destinées aux **maires, conseillers généraux et régionaux**, ainsi qu'aux **grandes institutions nationales** et étrangères : **Info Sénat** (hebdomadaire, dont les 32 numéros annuels sont tirés à 4.700 exemplaires), **Sénat actualités** (6 numéros annuels, tirés à 50.000 exemplaires) et le **Rapport Annuel** (tiré à 60.000 exemplaires).

. l'instauration de **relations régulières avec la presse**. Celles-ci sont organisées, pour les organes internes du Sénat (Commissions, Délégations, Offices, Groupes d'études et d'amitié), par la division de la Presse, qui intervient, en outre, en appui des opérations de la Présidence. Chaque année, environ 80 manifestations (conférences, points de presse, déjeuners...) sont ainsi organisées et 400 communiqués de presse diffusés. Par ailleurs, **l'ensemble des activités du Sénat est couvert en permanence par le représentant de l'AFP au Sénat** (séance publique, commission, actualité politique concernant le Sénat), dont les nombreux communiqués permettent des reprises dans la presse nationale et la presse régionale.

. **l'enregistrement audiovisuel et la retransmission des travaux du Sénat**. En application de l'article XII bis de l'Instruction générale du Bureau, *« le son et l'image des débats en séance publique sont enregistrés intégralement (...), diffusés dans l'enceinte du Sénat et transmis aux sociétés de télévision »*. Les images peuvent être **transmises en direct** par satellite ou par voie hertzienne. Un jeudi sur deux, France 3 et Public-Sénat retransmettent en direct la séance des questions au Gouvernement. L'enregistrement des travaux des commissions peut également être assuré à leur demande.

## 2. Le recours croissant aux nouvelles technologies

Mais la communication du Sénat emprunte de façon croissante les possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

### a) Le site *www.senat.fr*

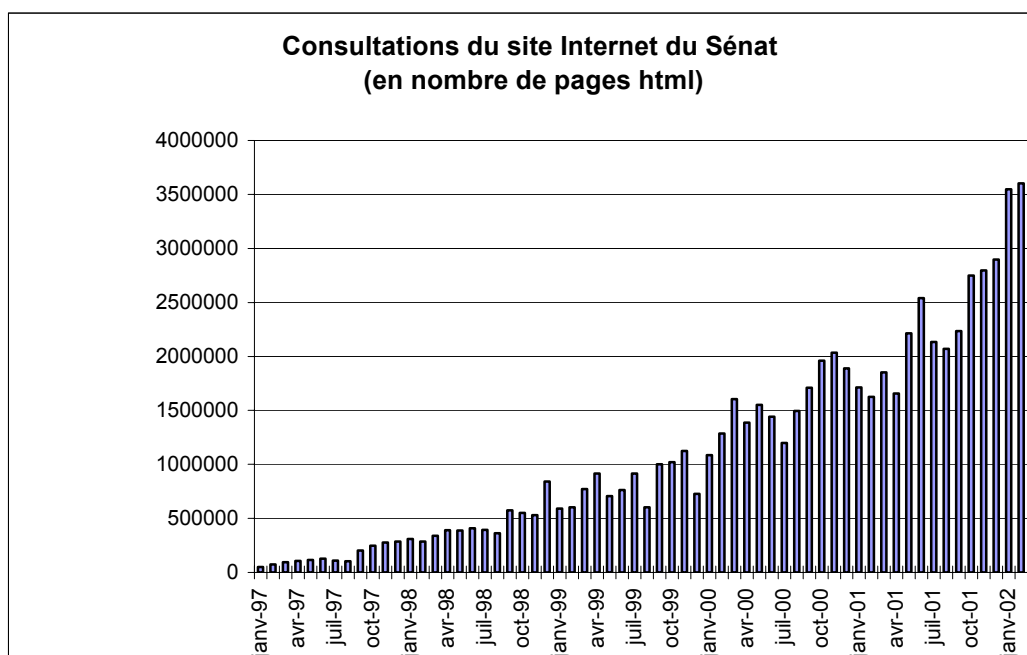
Le serveur web du Sénat a été ouvert le 6 décembre 1995 et a été progressivement enrichi<sup>1</sup> par la mise en ligne de nouvelles catégories de documents et par **l'hébergement de sites spécifiques : Carrefour des**

---

<sup>1</sup> *A l'heure actuelle, le site [senat.fr](http://www.senat.fr) représente environ 75.000 fichiers html, soit l'équivalent d'environ 500.000 pages de documentation ; 2,5 millions de pages consultées par mois (en moyenne) ; 1.700 rapports parlementaires en ligne ; 500 dossiers législatifs accessibles, contenant les versions successives d'un texte dès son dépôt par le Gouvernement ou par un parlementaire, jusqu'à sa promulgation ; les rapports et avis des commissions ; les débats en séance publique ; les scrutins publics ; les amendements déposés ; les décisions du Conseil constitutionnel ; 150.000 questions référencées dans la base « questions parlementaires » ; 15.000 textes d'initiative parlementaire ou gouvernementale référencés dans la base « processus législatif » ; 92 pages personnelles de sénateurs.*

**collectivités locales** en février 1999, **Tremplin entreprises** en mars 1999, **Sénat junior** en septembre 1999...

L'évolution de la consultation du site est particulièrement satisfaisante. On constate une **progression régulière du nombre de pages consultées** qui, sur les trois premiers mois de 2002, dépasse le nombre de 3,5 millions de pages html (environ 30 millions de pages chargées), soit un **doublement sur une année**.



Mais surtout, il apparaît que les consultations s'effectuent, pour l'essentiel, sur le travail parlementaire, c'est-à-dire l'activité législative et de contrôle du Sénat. La consultation des rapports représente plus de 36 % du total des consultations et celle des comptes-rendus 31 %...

	<b>% par rapport au total des consultations</b>
Rapports	36,44%
Comptes rendus (CRI)	25,99%
Comptes rendus (CRA)	4,06%
Projets/propositions de lois	3,06%
Études de législation comparée	2,31%
Commissions	1,40%
Fiches des Sénateurs	2,40%
Sénateurs (pages personnelles)	2,05%
Groupes	2,39%
Événements	1,63%

Une mention particulière doit être faite du site « **Carrefour des collectivités locales** » qui permet d'offrir de nouveaux services à ces dernières. Inauguré le 9 février 1999, avec l'ambition de devenir « *le point de rencontre des acteurs locaux* » (élus, fonctionnaires territoriaux, associations, citoyens...), ce site a lui aussi rapidement trouvé son public comme en témoigne la **très significative progression du nombre de pages consultées** (près de 300.000 en février 2002).

*b) Ameli*

La mise en œuvre, à la fin de 2001, de la base de données relationnelle Ameli (Amendements en ligne) complète cette **action de transparence et de diffusion sur les travaux législatifs** du Sénat. La consultation en temps réel des amendements sur la base « dossiers législatifs », qui existe depuis 1998 et qui permet de consulter l'ensemble des documents parlementaires, est en effet désormais ouverte à tous ceux qui s'intéressent au processus législatif (ministères, journalistes, associations, « groupes de pression »...), dans les mêmes conditions que pour les autres documents parlementaires. Cette base permet également le dépôt électronique des amendements.

*c) Les forums internet*

Enfin, l'organisation de forums sur le site Internet du Sénat, instaurée en 1996, offre le moyen de développer la communication, de manière interactive, entre les parlementaires et le public.

### **3. La Chaîne parlementaire Public Sénat**

S'inscrivant dans le droit fil des préconisations formulées en 1990, « Public Sénat » -l'une des deux sociétés de programme de la Chaîne parlementaire- a commencé à émettre le 25 avril 2000.

Cette chaîne, aux termes mêmes de ses statuts, exerce une **mission de service public**.

Sur les neuf heures d'antenne quotidiennes, disponibles pour la seule chaîne Public Sénat, **en alternance** avec LCP-AN, 60 % du temps est réservé à l'information et au débat d'idées, le reste étant consacré à la retransmission des travaux parlementaires et des événements de la vie démocratique nationale et locale. De nombreuses relations de partenariat ont été développées (C Span, TV5, Parlement européen, IFRI, OFCE, etc...) ainsi que **l'interactivité**, notamment avec le site Internet du Sénat.

Le **passage au numérique terrestre** hertzien, dont le principe a été décidé, devrait permettre à Public Sénat d'augmenter sensiblement son audience et de disposer d'un **canal propre**, au sein de la fréquence réservée aux chaînes parlementaires, sur le numérique terrestre hertzien. Cette évolution permettra une **meilleure fidélisation du public** de Public Sénat, **en évitant les allers-retours trop fréquents** entre LCP-AN et Public Sénat, qui caractérisent actuellement la chaîne parlementaire.

#### **4. L'ouverture sur l'extérieur : le développement de nouvelles actions « ciblées » en direction de publics déterminés et la mise en œuvre d'une « politique culturelle »**

##### *a) Les actions en direction des élus locaux*

Il s'agit tout d'abord, initialement couplées avec l'exposition « **Médiasénat** »<sup>1</sup>, des actions en direction des élus locaux avec l'organisation dans huit régions de métropole d'**Etats généraux des élus locaux** (à Strasbourg en mars 1999, à Lille en septembre 1999, à Caen en octobre 1999, à Bordeaux en mars 2000, à Clermont-Ferrand en mai 2000, à Orléans en octobre 2000, à Marseille en juin 2001 et à Rennes en décembre 2001), et l'objectif d'avoir, en 2002, organisé des Etats généraux dans l'ensemble des départements, territoires et collectivités territoriales d'Outre-Mer.

Cette politique a reçu une illustration particulière lors de la célébration de la **Fête de la Fédération le 14 juillet 2000**.

##### *b) Les actions en direction du monde de l'entreprise*

Il s'agit d'autre part de « l'ouverture du Sénat » sur le monde de « l'économie et de l'entreprise », concrétisée par l'instauration d'espaces de dialogue et l'établissement de passerelles comme les **stages d'immersion en entreprises**, les « **Rencontres sénatoriales de l'entreprise** », l'opération « **Tremplin entreprises** », la « **Journée du livre de l'économie** » ou encore la création du « **club senat.fr** »....

##### *c) La mise en œuvre d'une politique culturelle*

Enfin, cette politique de communication a pris la forme d'une **politique culturelle**, avec notamment la renaissance du **Musée du Luxembourg** : en mai-juin 2000, exposition « La Terre vue du ciel » ;

---

<sup>1</sup> L'exposition, qui aura été visitée par plus de 130.000 visiteurs, a débuté à Paris, en septembre 1998, avant de devenir itinérante : elle s'est tenue successivement à Strasbourg, Lille, Caen, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Metz, Orléans, avant de s'achever en juin 2001 à Marseille.

juillet 2000-janvier 2001, exposition Rau (300.000 visiteurs) ; mai-juillet 2001, exposition Rodin (100.000 visiteurs) ; octobre 2001-février 2002, exposition Raphaël (350.000 visiteurs)... L'**utilisation de l'Orangerie** pour l'organisation d'expositions temporaires dédiées à l'art contemporain, et surtout celle des **grilles du Jardin** comme lieu d'exposition de photographies (« La terre vue du ciel », « 100 photos pour un siècle de sport », « Des volcans et des hommes », « Himalaya, carrefour des mondes »...) participent à cette **politique culturelle du Sénat, active et ouverte**.

## **II. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION : LA PRIORITÉ DE LA VALORISATION DES TRAVAUX LÉGISLATIFS ET DE CONTRÔLE**

**UNE CONVICTION : LA POLITIQUE DE COMMUNICATION DU SÉNAT DOIT PRIORITAIREMENT VALORISER LES ATOUTS QUI CONSTITUENT LA SPÉCIFICITÉ DU SÉNAT**

Le groupe de réflexion, unanime, a considéré que la communication devait avoir pour axe prioritaire la valorisation permanente des travaux du Sénat et singulièrement l'exercice de ses **fonctions législatives et budgétaires**, de **contrôle**, **d'évaluation** et de **prospective** ainsi que les travaux relatifs aux **collectivités territoriales, à la décentralisation et aux Français de l'étranger**.

Il est apparu de surcroît au groupe de réflexion que cette orientation -qui lui semble importante et nécessaire- correspond aux attentes du public, si l'on considère notamment le fait que les **consultations du site Internet du Sénat portent principalement sur les travaux législatifs, budgétaires et de contrôle du Sénat ainsi que sur les collectivités territoriales**.

Le groupe de réflexion a également pris acte de l'ampleur de ce qui a été réalisé depuis ces dernières années dans le domaine de la communication et du corollaire de cette situation : le faible nombre de propositions suggérées dans ce domaine par ses interlocuteurs. Il s'est félicité de comparer cet état de fait à la situation qui prévalait en 1990 et qui avait alors conduit le groupe de travail chargé de la réforme du fonctionnement du Sénat à concentrer une partie importante de ses propositions dans le domaine de la communication du Sénat.

Le groupe de réflexion a ainsi souhaité s'en tenir à quelques mesures ponctuelles et spécifiques d'amélioration des moyens existants et concernant principalement la valorisation des travaux législatifs et de contrôle.

***A. VALORISER LA COMMUNICATION SUR LES TRAVAUX DES COMMISSIONS, EN DOTANT CES DERNIÈRES DE MOYENS SPÉCIFIQUES***

Cette proposition répond au souci manifesté dans les réponses au questionnaire **de valoriser les travaux des commissions**. Elle part du principe que cette valorisation serait -et est- le plus efficacement assurée par les instances à la source des principaux travaux, initiatives et propositions du Sénat, qui paraissent ainsi les mieux placées pour **promouvoir une communication directe, de « proximité »**, avec le public et les médias.

D'ores et déjà, les commissions conduisent elles-mêmes un certain nombre d'actions de communication, dont elles déterminent les modalités : opérations en province (organisation d'auditions, de forums, de discussions, de débats publics...), opérations en direction de la presse ou des professionnels du secteur concerné (organisation de rencontres régulières, notamment à l'occasion de déjeuners ou de petits-déjeuners de « presse »...).

Ces différentes actions mériteraient d'être développées afin de parvenir à la constitution de **réseaux de relais d'opinion** susceptibles de mieux faire connaître les travaux des différentes commissions. Une telle action pourrait en particulier concerner la presse de province, notamment à l'occasion de certains travaux du Sénat ainsi que des nombreuses missions effectuées par des sénateurs sur l'ensemble du territoire ainsi que dans les départements et territoires d'outre-mer.

C'est dans cette optique que le groupe de réflexion a estimé qu'afin de donner aux commissions les moyens de poursuivre et d'amplifier la communication qu'elles assurent sur leurs travaux, **des crédits spécifiques** pourraient être alloués à cet effet **à chaque commission**. Ces crédits ne viendraient pas s'imputer sur leurs crédits de mission.

***B. RECOURIR AUX SERVICES D'UNE SECONDE AGENCE DE PRESSE***

Le groupe de réflexion a pris acte de **l'importance de l'existence ainsi que du travail réalisé par le correspondant de l'Agence France-press** en poste au Sénat, notamment dans la diffusion quotidienne, et singulièrement vers la presse de province, des informations relatives aux travaux du Sénat.

Le groupe de réflexion a néanmoins tenu à mentionner la proposition du Président de la commission des Affaires économiques tendant à la **souscription d'abonnements supplémentaires à l'agence Reuters** et à **l'installation, si cela s'avère possible, d'un correspondant de cette agence au Sénat**. Le groupe de travail a estimé que cette mesure pourrait être de



nature à diversifier la capacité de diffusion des informations concernant le Sénat.

D'une façon plus générale, le groupe de réflexion a relevé que la communication du Sénat tirerait profit d'une diversification des réseaux de communication utilisés, à travers notamment **la poursuite de la construction d'un réseau de relations directes avec la presse de province.**

### *C. ACCROÎTRE LA DIFFUSION DES RAPPORTS DU SÉNAT*

Le groupe de réflexion a relevé qu'en dépit des moyens déjà mis en œuvre pour assurer la diffusion des rapports du Sénat, sur support papier ou par Internet, ceux-ci ne rencontraient malheureusement pas toujours l'audience à laquelle ils pouvaient prétendre.

Il a par conséquent estimé particulièrement nécessaire que soit élargie **la diffusion des rapports, tant en direction du public que des élus locaux**, en s'appuyant de façon équilibrée sur les modes de diffusion traditionnels et sur les nouvelles technologies de l'information.

Le groupe de réflexion n'a eu ni le temps ni les moyens de définir une politique globale susceptible d'améliorer encore la valorisation des travaux du Sénat.

Il a cependant estimé qu'une réflexion complémentaire sur ce point menée par les instances compétentes du Sénat et tendant notamment à améliorer **la réactivité de la communication du Sénat sur les fonctions et les spécificités essentielles de notre Assemblée** serait souhaitable.



**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DISPOSITIONS  
CONCERNÉES PAR LES PRINCIPALES PROPOSITIONS  
ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION**

<p align="center"><b>PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION</b></p>	<p align="center"><b>CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE</b></p>
<p><b><u>Mandat sénatorial</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs à 30 ans</li> <li>- Réduction de la durée du mandat sénatorial à 6 ans après définition d'une période transitoire ne remettant pas en cause la durée des mandats en cours</li> <li>- Renouvellement par moitié tous les 3 ans (dans le cas d'une réduction de la durée du mandat à 6 ans)</li> <li>- Actualisation de la répartition des sièges entre les départements (le nombre de sénateurs devant rester globalement stable à quelques unités près)</li> <li>- Election des sénateurs à la proportionnelle à partir de 4 sénateurs par département</li> <li>- Modification du collège électoral du Sénat (meilleure prise en compte du fait urbain, meilleure représentation des départements et des régions)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi organique relative au Sénat (modification de l'article L.O. 296 du code électoral)</li> <li>- Loi organique relative au Sénat (modification de l'article L.O. 275 du code électoral)</li> <li>- Loi organique relative au Sénat (modification de l'article L.O. 276 du code électoral)</li> <li>- Loi organique (modification de l'article L.O. 274 du code électoral, si augmentation) ou loi (modification des tableaux n° 5 et n° 6 annexés aux articles L.O. 276 et L. 279 du code électoral)</li> <li>- Loi (modification des articles L. 294 et L. 295 du code électoral)</li> <li>- Loi (modification des articles L. 280 à L. 293-3 du code électoral)</li> </ul>
<p><b><u>Le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales et des Français établis hors de France</u></b></p> <p><b><u>Le Sénat et les collectivités territoriales</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Institution d'un observatoire de la décentralisation</li> <li>- Publication régulière de rapports d'information sur la décentralisation établis par une mission d'information commune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bureau du Sénat</li> <li>- Pratique</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><b>PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation régulière en séance publique de débats sur les collectivités territoriales à partir de questions orales avec débat</li> <li>- Meilleure identification dans la Constitution du rôle législatif du Sénat à l'égard des textes portant sur les principes fondamentaux de la décentralisation :               <ul style="list-style-type: none"> <li>. dépôt des projets de loi en premier sur le Bureau du Sénat</li> <li>. absence de déclaration d'urgence sur ces textes</li> <li>. application à ces textes du régime juridique des lois organiques</li> </ul> </li> <li>- Poursuite de la navette sur la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conférence des Présidents</li> <li>- Constitution (article additionnel après l'article 72) ou Pratique</li> <li>- Constitution (article additionnel après l'article 72) ou Pratique</li> <li>- Constitution (article additionnel après l'article 72)</li> <li>- Gouvernement (ordre du jour prioritaire) ou Conférence des Présidents (ordre du jour réservé) de l'Assemblée nationale et du Sénat</li> </ul>
<p><b><u>Le Sénat et les Français établis hors de France</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réflexion du ministère des Affaires étrangères pour améliorer le taux de participation aux élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger (CFSE)</li> <li>- Abrogation de l'interdiction de toute propagande électoral à l'étranger</li> <li>- Favoriser le développement des liens institutionnels entre le Sénat et le CFSE</li> <li>- Rapport périodique d'information sur les problèmes des Français de l'étranger</li> <li>- Etudes systématiques de la situation des Français établis hors de France lors de déplacements officiels de sénateurs à l'étranger et compte rendu dans les rapports d'information des missions et groupes d'amitié</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pratique</li> <li>- Loi (modification de l'article 5 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982)</li> <li>- Pratique</li> <li>- Pratique</li> <li>- Pratique</li> </ul>

<p align="center"><b>PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION</b></p>	<p align="center"><b>CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE</b></p>
<p>- Possibilité pour le Président du Sénat de parrainer une « journée annuelle des Français de l'étranger »</p>	<p>- Président du Sénat</p>
<p><b><u>La fonction législative</u></b></p> <p>- Vote en commission de certains textes (subordonné au vote du Sénat sur les conclusions de la Conférence des Présidents sauf opposition du Gouvernement et avec garanties pour les auteurs d'amendements et le Gouvernement)</p> <p>- Discussion des textes sur la base des conclusions de la commission saisie au fond (sauf opposition du Gouvernement sur les textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire)</p> <p>- Institution de deux nouvelles procédures simplifiées d'examen des textes (procédure d'examen simplifiée et vote sans débat)</p> <p>- Limitation de la discussion générale à partir de la deuxième lecture (sauf décision de la Conférence des Présidents)</p> <p>- Regroupement et vote global des amendements répétitifs ou de pure technique législative</p> <p>- Recherche d'accords partiels par la commission mixte paritaire</p> <p>- Consultation du Conseil d'Etat sur les propositions de loi sénatoriales</p>	<p>- Constitution (article additionnel après l'article 43), loi organique et Règlement</p> <p>- Constitution (article 42) et Règlement (article 42)</p> <p>- Règlement (article 47 ter à 47 nonies)</p> <p>- Règlement (article 42) ou Conférence des Présidents</p> <p>- Pratique</p> <p>- Pratique</p> <p>- Constitution (article 39)</p>
<p><b><u>Le contrôle, l'évaluation et la prospective</u></b></p> <p>- Affirmation constitutionnelle de la fonction de contrôle, d'évaluation et de prospective</p> <p>- Institution d'une deuxième séance mensuelle réservée</p>	<p>- Constitution (article 24)</p> <p>- Constitution (article 48, alinéa 3)</p>

<p align="center"><b>PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION</b></p>	<p align="center"><b>CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE</b></p>
<p>- Programmation et coordination par la mise au point d'un programme semestriel des actions de contrôle avec politique d'information systématique</p> <p>- Règles de désignation et pouvoirs des missions d'information communes</p> <p>- Consolidation et élargissement du débat d'orientation budgétaire</p> <p>- Poursuite de la modernisation de la discussion budgétaire</p> <p>- Valorisation de l'évaluation</p> <p>- Renforcement des moyens :</p> <p>    . poursuite du renforcement des moyens d'expertise interne des commissions et des délégations</p> <p>    . Développement du recours à des concours extérieurs</p> <p>- Dynamisation et rénovation des procédures relatives aux questions parlementaires :</p> <p>    . meilleur suivi des conclusions des commissions d'enquête et des missions d'information avec débouché en séance publique</p> <p>    . tour plus spontané des questions d'actualité au Gouvernement avec programmation de ces questions le mardi à 16 heures 30 une fois par semaine</p> <p>- Programmation une fois par mois de questions orales thématiques (collectivités locales, problèmes de société...)</p>	<p>- Réunion spéciale de la Conférence des Présidents et Pratique</p> <p>- Instruction générale du Bureau</p> <p>- Conférence des Présidents et Pratique</p> <p>- Commission des Finances et Conférence des Présidents</p> <p>- Loi (modification de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958), Règlement ou Instruction générale du Bureau</p> <p>- Bureau du Sénat et Conseil de Questure</p> <p>- Bureau du Sénat et Conseil de Questure</p> <p>- Conférence des Présidents</p> <p>- Conférence des Présidents (concertation avec l'Assemblée nationale et France 3)</p> <p>- Conférence des Présidents</p>

<p align="center"><b>PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION</b></p>	<p align="center"><b>CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renouveau des questions orales avec débat en les recentrant sur des sujets sensibles</li> <li>- Amélioration des délais de réponse aux questions écrites</li> <li>- Mise en place de « grands colloques du Sénat sur des problèmes de société »</li> <li>- Etablissement et diffusion de notes d'actualité par l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et la Délégation à la planification</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conférence des Présidents</li> <li>- Conférence des Présidents</li> <li>- Bureau du Sénat</li> <li>- Bureau du Sénat ou pratique</li> </ul>
<p><b><u>Le Sénat et l'Europe</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Améliorer la procédure d'adoption des résolutions européennes</li> <li>- Renforcement des échanges interparlementaires avec les secondes chambres des Etats membres aux candidats à l'union européenne</li> <li>- Soutien à la création d'une seconde chambre européenne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Règlement</li> <li>- Pratique</li> <li>- Traité</li> </ul>
<p><b><u>Le Sénat et l'international</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligation constitutionnelle d'un débat parlementaire en cas d'engagement des troupes françaises à l'extérieur du territoire national</li> <li>- Transmission officielle et obligatoire par le Gouvernement de la liste de l'ensemble des conventions et accords internationaux conclus chaque année</li> <li>- Améliorer l'information du Sénat sur l'activité des organisations internationales où celui-ci est représenté</li> <li>- Programmer les débats en séance publique concernant les conventions et accords internationaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitution (article 35)</li> <li>- Constitution (article 53) et Pratique</li> <li>- Instruction Générale du Bureau ou Pratique</li> <li>- Conférence des Présidents</li> </ul>

<b>PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION</b>	<b>CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE</b>
<p><b><u>La communication</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Valoriser la communication sur les travaux du Sénat (par l'intermédiaire notamment des agences de Presse) et sur les travaux des commissions en dotant ces dernières de moyens spécifiques</li><li>- Améliorer la diffusion des rapports du Sénat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Bureau du Sénat et Conseil de Questure</li> <li>- Bureau du Sénat et Conseil de Questure</li></ul>



**OBSERVATIONS DES GROUPES**



**OBSERVATIONS DU GROUPE  
COMMUNISTE REPUBLICAIN ET CITOYEN  
SUR LES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS  
DU GROUPE DE REFLEXION SUR L'INSTITUTION SENATORIALE**

Le groupe communiste républicain et citoyen s'est inscrit, de manière constructive, dans le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale.

Le groupe communiste républicain et citoyen défend, en effet, depuis longtemps, l'idée d'une réforme importante, sinon radicale, du Sénat. Il apprécie donc que le constat d'une nécessaire évolution soit aujourd'hui faite, même si sur un certain nombre de points, il considère que les dispositions préconisées sont, soit trop timides, soit contraires à l'idée d'ouverture démocratique.

D'emblée, le groupe CRC a regretté que la majorité sénatoriale n'envisage pas une réforme en profondeur du Sénat en se limitant à des mesures parfois significatives, mais qui, malgré tout, ne modifie pas l'équilibre actuel.

Avant d'examiner les principales propositions émanant du groupe de réflexion, rappelons quels sont les grands axes de la réflexion du groupe communiste républicain et citoyen sur l'institution sénatoriale.

En premier lieu, il apparaît nécessaire, au regard d'une nécessaire réforme démocratique, de replacer toute réflexion sur le Sénat dans le contexte de l'ensemble des institutions nationales, mais aussi, européennes.

En second lieu, au regard de l'Histoire et du caractère conservateur conféré, à tort ou à raison, à la seconde chambre, le groupe communiste républicain et citoyen pose deux questions :

- une deuxième chambre est-elle nécessaire dans un régime démocratique ?

- si la réponse est positive, quel sera son rôle, son mode d'élection, ses pouvoirs ?

Le groupe communiste républicain et citoyen estime que l'existence d'une deuxième assemblée se justifie, mais dans le cadre d'un nouveau rôle spécifique soumis au débat, clairement défini par la Constitution.

Ce nouvel ordonnancement institutionnel s'avère d'autant plus urgent que la crise profonde de la représentation politique s'accroît, comme l'a montré le résultat du premier tour de l'élection présidentielle et le niveau historique atteint par l'abstention lors des toutes récentes élections législatives.

Comme nous l'avons regretté, le champ du groupe de travail était limité à la rénovation de l'institution sénatoriale et c'est dans ce cadre que le groupe communiste républicain et citoyen est amené à faire quelques remarques.

### **LA REPRESENTATIVITE DU SENAT**

Il approuve la proposition de réduction du mandat de 9 à 6 ans, qu'il préconise depuis des années.

La nécessité de rapprocher le Sénat de la réalité politique, économique et social du pays nécessite, de surcroît, l'instauration d'un renouvellement intégral et non en deux fois tous les trois ans comme le propose la majorité du groupe de réflexion. En toute logique, il serait alors nécessaire d'effectuer un renouvellement général en 2004.

D'accord avec l'idée d'abaisser l'âge d'éligibilité, il propose de fixer cet âge à vingt-trois ans, comme pour les députés.

Le groupe CRC approuve la proposition d'adaptation de la répartition des sièges sénatoriaux au recensement de 1999 alors que la référence actuelle demeure toujours celui de 1975. Il regrette que la majorité actuelle du Sénat n'ait pas accepté de voter le projet gouvernemental qui proposait cette mesure en 2000, écartant ainsi son application lors du renouvellement de 2001.

De manière plus générale, le groupe CRC, conscient d'un fort déficit de représentativité du Sénat au regard de l'étendue de ses pouvoirs, estime, si ces pouvoirs demeurent, nécessaire d'envisager en lien avec le mode de scrutin, une réforme plus radicale de cette représentativité et notamment d'un meilleur rééquilibrage entre les zones urbaines et les zones rurales. Pourquoi ne pas substituer à la clef de répartition actuelle un quotient population nationale/nombre de sièges, comme le proposait François GOGUEL en son temps. Cette clef pourrait également être envisagée à l'échelle régionale.

Le groupe CRC préconise, pour le moins, le maintien de la proportionnelle dans les départements comptant trois sénateurs et suggère de descendre le plancher de l'application dans les départements comptant deux sénateurs. Il regrette la volonté de la majorité sénatoriale de ramener ce seuil aux départements désignant quatre sénateurs. La proportionnelle étendue a permis l'élection d'un plus grand nombre de sénatrices et constitue donc un gage pour l'application réussie de la loi sur la parité et pour le rajeunissement du Sénat. Par ailleurs, le mode de scrutin majoritaire dans le cadre d'une

élection au suffrage indirect a trop longtemps favorisé la notabilité qui s'est notamment manifestée par l'opposition de l'application de la loi sur la parité précitée.

Le groupe CRC approuve la volonté d'accroître le nombre d'électeurs sénatoriaux. Il rappelle toutefois que c'est à la suite d'un recours émanant de membres de la majorité sénatoriale que le Conseil Constitutionnel a censuré la disposition législative qui instituait la règle d'un grand électeur désigné pour 300 habitants.

Sans être opposé par principe à la meilleure représentation des départements et régions ils estiment nécessaire de répondre à la question déjà évoquée : le Sénat peut-il légitimement conserver des pouvoirs constitutionnels aussi étendus tout en aspirant à un renforcement de sa représentation des collectivités locales ? Deux conceptions de la démocratie ne s'affrontent-elles pas en filigrane : l'une renforçant l'idée de représentation, l'autre recherchant une meilleure assise sur la réalité de la population.

La prise en compte de l'intercommunalité évoquée par le document, prend place dans cette problématique.

**Le groupe communiste républicain et citoyen note, malgré les réserves fortes, édictées ci-dessus, une volonté du groupe de réflexion de prendre, enfin, en compte, la nécessité de faire évoluer sensiblement la représentativité du Sénat.**

**Ce sont, selon lui, les éléments essentiels du travail effectué.**

## **LE SENAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Le groupe CRC affirme l'idée de débats réguliers sur les collectivités territoriales

**Il est par contre défavorable à l'accroissement des compétences législatives du Sénat sur les questions liées aux collectivités territoriales.** La Constitution précise que le Sénat les représente. Mais en aucun cas, l'esprit et la lettre de la Constitution, et au-delà, la tradition républicaine, n'envisagent de donner la primauté à l'assemblée issue du suffrage indirect dans un domaine législatif, ce qui serait le cas avec le dépôt obligatoire de ces textes sur le bureau du Sénat.

## **LE SENAT ET LES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE**

Le groupe CRC approuve globalement les propositions du groupe de réflexion sur ce thème.

## **LA FONCTION LEGISLATIVE**

En préalable, le groupe CRC rappelle son attachement au débat en séance publique qui constitue, par essence, l'expression de la démocratie parlementaire. C'est en effet la séance publique qui garantit l'expression pluraliste, la confrontation des idées, le plein respect du droit d'amendement et c'est un point qui préoccupe fortement nos concitoyens, la transparence des discussions. L'idée préconisée par le groupe de réflexion de favoriser le débat en commission au nom de l'efficacité n'est pas nouvelle. Cela fait de nombreuses années que la majorité sénatoriale tente de confiner le débat aux enceintes fort restreintes des commissions législatives dont la vocation est de préparer le débat et non pas d'en constituer le seul cadre.

Le groupe CRC, une fois cette objection de principe émise, n'est pas hostile pour les conventions internationales ou certains textes de codification à une limitation du débat en commission, mais cela, à la seule condition de l'octroi du pouvoir à chaque groupe de pouvoir demander le débat en séance publique s'il le juge politiquement nécessaire. Le groupe de réflexion confère l'organisation de cette restriction du débat en séance publique à la seule conférence des présidents, c'est-à-dire à la majorité sénatoriale en dotant le gouvernement d'un droit d'opposition.

Le groupe CRC s'interroge sur les propositions concernant la discussion des textes sur la base des conclusions des commissions. Les sénateurs, dans leur ensemble, doivent pouvoir être saisis du projet de loi initial en discussion. Ils ne doivent pas être obligés de le faire sur la base des choix de la majorité d'une commission. Dans la période récente où les commissions sénatoriales modifiaient largement les textes présentés par le gouvernement, l'application de la disposition proposée aurait pour conséquence d'empêcher le débat sur les textes originels.

Le groupe CRC s'oppose à la limitation de la discussion générale en seconde lecture qui confine les interventions à celles du gouvernement et de la majorité sénatoriale.

Il désapprouve toute extension des pouvoirs des commissions mixtes paritaires, contraire à l'amélioration de la transparence de la vie parlementaire.

## **LE CONTROLE, L'EVALUATION ET PROSPECTIVE**

Le groupe CRC appuie l'idée d'une seconde séance mensuelle réservée.

Par contre, il estime nécessaire de faire le bilan de la discussion budgétaire au parlement et de définir la réalité des compétences des assemblées dans ce domaine. A l'heure où la population regrette l'éloignement

croissant des centres de décisions, la lumière doit être faite sur les mécanismes de décisions budgétaires. Il s'agit d'une question clef pour le redressement du rôle du politique face au pouvoir économique.

Le groupe CRC constate que la volonté de « *rationaliser* » le débat budgétaire, c'est-à-dire de réduire le temps de discussion et sa publicité, accompagne la réduction croissante de ses moyens réels d'intervention sur des décisions prises au plan européen. Il refuse la transformation du parlement, dans ce domaine, en chambre d'enregistrement.

### **L'EUROPE, L'INTERNATIONAL ET LA COMMUNICATION**

Le groupe CRC souligne depuis des années l'insuffisance des compétences du parlement national à l'égard des normes européennes. Il préconise de modifier l'article 88-4 de la Constitution, qui organise les modalités d'examen des projets d'actes communautaires par l'Assemblée Nationale et le Sénat, en donnant un caractère de mandat impératif aux résolutions votées par ces assemblées, à l'égard des ministres français négociant à Bruxelles.

Le groupe CRC estime nécessaire, non seulement un débat en cas d'engagement des troupes françaises dans un conflit, mais aussi un vote.

Il s'interroge sur la nécessité de nouvelles dépenses de communication. Il n'approuve pas l'installation d'un correspondant de Reuter en concurrence avec l'AFP.





## **OBSERVATIONS DU GROUPE DE L'UNION CENTRISTE SUR LES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION SUR L'INSTITUTION SÉNATORIALE**

Le Groupe de l'Union Centriste salue la qualité de la réflexion engagée en faveur d'une rénovation de l'institution sénatoriale qui lui paraît, sur plusieurs points, répondre aux orientations qu'il a lui-même préconisées.

Tout en insistant à nouveau sur la nécessaire restauration de la loi dans son caractère général, permanent, normatif et dans sa portée ainsi que sur l'affirmation plus forte de la primauté du politique dans notre assemblée, le Groupe de l'Union Centriste se félicite particulièrement de la volonté du groupe de réflexion d'accentuer la fonction de contrôle et d'évaluation du Sénat à laquelle il est lui-même très attaché.

Il a souhaité, tout en approuvant pour l'essentiel les propositions et recommandations du groupe de réflexion, faire les observations suivantes.

### **I - Le mandat sénatorial**

Point 3 - Le Groupe de l'Union Centriste approuve les principes énoncés relatifs à la représentativité du Sénat mais souhaite que le nombre des sénateurs reste constant.

### **II - Le Sénat représentant constitutionnel des collectivités territoriales et des Français établis hors de France**

*Adopté par le Groupe*

### **III - La fonction législative**

Point 6 - Concernant la **recherche d'accords partiels par la commission mixte paritaire**, le Groupe de l'Union Centriste émet un avis réservé.

---

NB : *Les points mentionnés dans le présent document font expressément référence à ceux figurant dans le document établi par le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale.*

Point 7 - Concernant la **consultation du Conseil d'Etat sur les propositions de loi**, le Groupe de l'Union Centriste s'interroge sur le risque d'une possible contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs (*en vertu des articles 37,38 et 39 de la Constitution et de l'ordonnance du 31 juillet 1945, le Conseil d'Etat est le conseiller du Gouvernement*).

#### **IV - Le contrôle, l'évaluation et la prospective**

Point 1 - **L'affirmation constitutionnelle de la fonction de contrôle, d'évaluation et de prospective** répond pleinement au souhait du Groupe de l'Union Centriste qui préconise toutefois de compléter l'amendement proposé à l'article 24 de la Constitution :

"Le Parlement vote la loi et contrôle l'action du gouvernement *et des administrations publiques* - (le reste sans changement)".

Point 3 - **La programmation, la coopération, la coordination et l'information concernant l'exercice de la fonction de contrôle, d'évaluation et de prospective.**

Concernant l'alinéa 3-1, le Groupe de l'Union Centriste émet des réserves sur la nécessité d'une programmation semestrielle pouvant conduire à une rigidification excessive, dans un domaine où il est important de pouvoir réagir à une actualité immédiate et de conserver une grande latitude d'initiative et d'action. Il propose la suppression du programme semestriel des actions de contrôle.

Point 5 - Concernant **l'évaluation**, le Groupe de l'Union Centriste tient à ce que soit rappelé et souligné en priorité le rôle des rapporteurs des projets ou propositions de loi qui ont en charge de veiller à la mise en œuvre de la loi dans des délais convenables et notamment à la publication rapide par le gouvernement des textes d'application nécessaires.

Le Groupe propose de compléter ainsi ce paragraphe : "...un meilleur suivi de l'application des lois notamment par *la pleine utilisation, par les rapporteurs, de leurs prérogatives en ce domaine*, (le reste sans changement)".

Point 7 - **Concernant la dynamisation et la rénovation des procédures de questionnement**, et particulièrement le paragraphe 7-3 relatif aux questions orales thématiques, le Groupe de l'Union Centriste s'interroge sur :

- . le risque de double emploi avec les questions orales sans débat,
- . la limitation du champ des questions orales thématiques aux sujets intéressant les collectivités locales et aux problèmes de société,

. les contraintes qui pourraient résulter de la systématisation d'une séance mensuelle.

## **V - Le Sénat et L'Europe**

*Adopté par le Groupe*

## **VI - Le Sénat et l'International**

Si le Groupe de l'Union Centriste juge nécessaire l'information systématique du Parlement lorsque la France engage ses troupes dans des opérations extérieures, il considère toutefois que le principe relève plus de bonnes pratiques gouvernementales que de l'ordre constitutionnel.

## **VII - La communication**

S'il considère que l'amplification de la communication du Sénat répond incontestablement à une nécessité, le Groupe de l'Union Centriste se demande si **l'attribution d'une dotation de communication à chaque commission** (point 1) ne risque pas d'accentuer encore "*l'institutionnalisation*" excessive de la communication de notre Assemblée. Il souhaite qu'une réflexion plus approfondie soit engagée sur ce point.



## CONTRIBUTION DU GROUPE DES RÉPUBLICAINS ET INDÉPENDANTS À LA RÉFLEXION SUR L'AVENIR DE L'INSTITUTION SÉNATORIALE

Les remarques des membres du Groupe des Républicains et Indépendants portent essentiellement sur deux points : le **mandat sénatorial** (I), et la **fonction législative** (II).

### I – Le mandat sénatorial :

Le Groupe souhaite la fixation à 30 ans de l'âge d'éligibilité et approuve le mandat de 9 ans. Au cas où le mandat de 6 ans serait retenu, le Groupe se prononce pour un renouvellement par moitié tous les 3 ans. Le Groupe est également favorable à une actualisation de la répartition des sièges entre les départements en fonction des résultats du recensement de 1999, en maintenant le nombre de sièges globalement stable. Si cette proposition devait être retenue, il faudrait alors instaurer la proportionnelle dans les départements comptant au minimum **5** sénateurs. S'agissant de la **parité**, point non évoqué dans les propositions du groupe de travail, le Groupe rappelle qu'elle ne se conçoit que dans les départements où les sénateurs sont élus à la proportionnelle, et se prononce pour l'adoption du système municipal afin de remplacer les dispositions actuelles. S'agissant du nombre de grands électeurs, le Groupe souhaite une **augmentation raisonnable** de la représentation départementale et régionale.

En outre, le Groupe émet un net **avis défavorable** à la prise en compte des intercommunalités dans le collège électoral sénatorial. Une telle prise en compte suppose en effet l'élection au suffrage universel des membres des structures intercommunales, ce à quoi s'est jusqu'à présent opposé le Sénat.

### II – La fonction législative :

Le Groupe émet un **avis défavorable** au vote en commission de certains textes, mais n'est pas opposé à la discussion en séance des textes déjà amendés par la commission saisie au fond. Dans ce dernier cas, il refuse cependant de donner au gouvernement la possibilité de s'opposer à la mise en œuvre d'une telle procédure, car cela rendrait alors cette procédure sans effet.

Le Groupe **propose** également de donner le caractère de **loi organique** à tous les textes concernant le Sénat, afin que ces textes soient votés en termes identiques par les deux assemblées.

Les Sénateurs Républicains et Indépendants approuvent globalement le reste des propositions du groupe de réflexion.



**OBSERVATIONS DE M. JACQUES PELLETIER,  
PRÉSIDENT DU GROUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE  
ET SOCIAL, EUROPÉEN, RELATIVES AU RAPPORT DU GROUPE  
DE RÉFLEXION SUR L'INSTITUTION SÉNATORIALE**

Dans la perspective de modifier la représentativité et la légitimité de notre Haute Assemblée, le groupe de travail a déterminé les orientations générales de recommandations aujourd'hui formulées. Celles-ci appellent cependant à nouveau certaines remarques :

**LE MANDAT SENATORIAL**

S'agissant en premier lieu de l'âge d'éligibilité des sénateurs : le groupe propose un abaissement de l'âge des sénateurs à 30 ans, afin de mettre en phase le Sénat avec les aspirations de la population, les jeunes notamment. Ceci apparaît contestable dans la mesure où en 2002 les plus de 35 ans représentent 55 % de la population française ! C'est pourquoi le seuil de 35 ans demeure adapté à la réalité de la structure sociale.

S'agissant en second lieu de la durée du mandat sénatorial, il importe de préserver l'indépendance des sénateurs, celle-ci constituant une des spécificités majeures des membres de la Haute Assemblée, par l'affirmation d'un mandat long. (9 ans)

Pour ce qui concerne la répartition et le nombre des sénateurs, le principe d'une actualisation de la répartition des sièges entre les départements et ce, en fonction du dernier recensement, paraît satisfaisant. Il en est de même pour le mode de scrutin, s'agissant de maintenir le département comme circonscription d'élection des sénateurs, associé à l'usage de la proportionnelle à partir de 4 sénateurs par département.

**LA FONCTION LEGISLATIVE**

Pour ce qui concerne en premier lieu l'autorisation du vote en commission, il importe d'exprimer certaines réserves liées notamment à l'absence de solennité que revêtirait cette procédure, aux difficultés pratiques de sa mise en œuvre, à la moindre publicité des débats et des échanges avec les membres des autres commissions.

S'agissant en second lieu de la consultation du Conseil d'Etat sur les propositions de loi, celle-ci apparaît une entrave non négligeable à la liberté offerte aux parlementaires de déposer des propositions et d'organiser leur discussion.

## **ORGANISATION INTERNE DU SENAT**

Il semble en dernier lieu utile de préconiser la création au sein de la Haute Assemblée d'un poste de Médiateur du Sénat offrant l'opportunité de considérer et de favoriser le règlement de différends entre les parlementaires et l'administration, et d'une manière générale entre toutes les personnes physiques et morales s'exprimant dans l'enceinte de l'Assemblée.

Ce poste, tenu par une personnalité de haut rang (sénateur ou non), pourrait être créé à l'occasion du prochain renouvellement.



**OBSERVATIONS**  
**DU GROUPE DU RASSEMBLEMENT POUR LA RÉPUBLIQUE**  
**SUR LES CONCLUSIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION**  
**SUR LA RÉNOVATION DE L'INSTITUTION SÉNATORIALE**

Les propositions du groupe de réflexion sur la révision de l'institution sénatoriale appellent du groupe RPR les observations suivantes :

→ Pour l'essentiel, le groupe est en concordance avec les conclusions du groupe de réflexion et notamment celles concernant la procédure d'élaboration des lois, les modalités de contrôle, la place du Sénat dans les relations européennes et internationales, la communication et la place des Français à l'étranger.

→ Par ailleurs, la réduction de la durée du mandat des Sénateurs ne peut être envisagée qu'avec une réforme du mode de scrutin actuel, relevant le scrutin majoritaire aux départements élisant trois Sénateurs, et non plus seulement deux, et en règle générale en revenant à la proposition de loi sénatoriale sur le mode d'élection des Sénateurs.

→ De même, la réduction de la durée du mandat sénatorial ne peut être envisagée sans repenser la place que le Sénat doit tenir, d'une part, dans son rôle de représentant des Français de l'étranger, et d'autre part, dans la défense des collectivités territoriales sur la base de la proposition de loi constitutionnelle déposée en 2001 par le Président PONCELET.



## **GROUPE DE REFLEXION SUR L'INSTITUTION SENATORIALE**

### **Éléments de réflexion du groupe socialiste**

Le groupe socialiste s'est très volontiers inscrit dans le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale créé au sein du Bureau du Sénat à l'initiative de M Christian Poncelet, Président du Sénat. Il tient à souligner l'atmosphère sereine et l'état d'esprit positif qui a régné tout au long de ces travaux, présidés par M. Daniel HOEFFEL, Vice-Président du Sénat.

Si la plupart des objectifs, des pistes de réflexions ou des propositions du groupe de réflexion reçoivent un accueil plutôt favorable du groupe socialiste, sous réserve des modalités de mise en oeuvre, il est aussi des points sur lesquels le groupe socialiste émet un avis négatif, en particulier sur :

- . le relèvement du seuil d'application du mode de scrutin à la représentation proportionnelle à partir de 4 sièges pour l'élection des sénateurs,

- . le renouvellement par moitié tous les trois ans,

- . l'extension des prérogatives du Sénat sur les textes portant sur les principes de la décentralisation ou de la libre administration des collectivités territoriales,

#### **Le mandat sénatorial :**

Le groupe socialiste très attaché au bicamérisme plaide depuis longtemps pour une réforme en profondeur du Sénat. Pour redonner sa vraie place au Sénat et lui conférer une plus grande légitimité et autorité politique, la question du mandat sénatorial et donc celle de sa représentativité constituent un préalable qui suppose une profonde réforme du mode d'élection des sénateurs.

Le groupe socialiste est tout à fait opposé à la proposition relevant le seuil d'application du mode de scrutin proportionnel à 4 sièges, en contradiction avec l'objectif affiché par le groupe de réflexion d'assurer une meilleure représentativité et une meilleure image du Sénat dans l'opinion publique. En effet il apparaît de plus en plus contestable de considérer qu'un seul courant politique emporte tous les sièges d'un département lorsque des courants minoritaires pourraient être légitimement représentés en raison du nombre de sièges à pourvoir. En outre, une telle disposition est un frein évident à la féminisation de cette Assemblée.

La loi du 11 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs a constitué pour le groupe socialiste une première étape qui correspondait au rapport de force politique et arithmétique du moment.

En ce qui concerne le mode de scrutin le groupe socialiste préconise le statu-quo et donc le maintien de l'élection à la proportionnelle des sénateurs à partir de 3 sièges, afin de permettre une meilleure représentativité de toutes les composantes des collectivités territoriales dont il est le représentant et ainsi donner au Sénat, une plus grande spécificité par rapport à l'Assemblée nationale et de mieux équilibrer le fonctionnement des institutions. En effet, les motifs invoqués en faveur de l'élection de l'Assemblée nationale au scrutin majoritaire nécessaire pour dégager une majorité de Gouvernement ne valent pas à l'évidence pour le Sénat. Le bicamérisme n'est pas la ressemblance mais la complémentarité.

En ce qui concerne le collège électoral sénatorial il est favorable à l'augmentation des électeurs sénatoriaux, à une meilleure représentation des départements et des régions et propose d'établir une meilleure proportionnalité entre le nombre de députés sénatoriaux et la population de chaque commune afin de mieux respecter le principe d'égalité du suffrage, dans le respect de la décision du Conseil Constitutionnel n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000.

Favorable à un abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs à 23 ans, à la réduction du mandat sénatorial à 6 ans, il préconise aussi le renouvellement du Sénat en une seule fois, qui permettra en établissant une synchronisation entre les scrutins locaux et le mandat sénatorial, de mettre le Sénat plus en phase avec l'opinion publique.

S'agissant de la répartition et du nombre de sénateurs en fonction du recensement de 1999 le groupe socialiste y est également favorable et n'exclut pas le maintien de la clé de répartition actuelle. Il regrette que le Sénat ait refusé le débat en juin 2000 en votant la question préalable.

### **La fonction législative :**

Le groupe socialiste est tout à fait favorable à une réelle rénovation des méthodes de travail afin de dynamiser davantage l'institution parlementaire et lui donner les moyens nécessaires pour accroître l'intérêt des grands débats et des travaux parlementaires.

Le groupe socialiste souscrit globalement aux orientations qui ont été retenues par le groupe de réflexion, sous réserve des conditions de mise en œuvre et notamment des droits de l'opposition et du droit d'amendement. Cependant le groupe socialiste s'oppose à la proposition tendant à limiter la discussion générale à partir de la deuxième lecture qui porte atteinte aux droits d'expression de l'opposition.

### **Le Sénat et les collectivités locales :**

Le groupe socialiste maintient son opposition à toute extension des prérogatives du Sénat fût- ce dans le domaine de la décentralisation.

Dans le texte de la Constitution de 1958, le principe de la représentation des collectivités territoriales est avant tout une règle de droit électoral, qui intéresse la façon dont les sénateurs doivent être élus. La formule figurant à l'article 24 alinéa 3 ne vise pas à définir la fonction institutionnelle particulière du Sénat. Si tel était le cas, le constituant de 1958 aurait donné au Sénat le dernier mot ou, à tout le moins, aurait exigé un vote en termes identiques pour tout ce qui a trait aux collectivités territoriales. Le Sénat est membre à part entière du Parlement, élu au suffrage universel indirect il représente, lui aussi, le peuple souverain. Il fait montre d'une universalité d'intérêts, il légifère sur tous les sujets, les sénateurs sont les élus de la Nation, ils sont comptables de l'intérêt général et aucunement des seuls intérêts des collectivités territoriales. La fonction du Sénat est plus large que la défense des collectivités locales.

Aujourd'hui, vouloir « recentraliser » la procédure législative concernant les textes relatifs aux principes fondamentaux de la décentralisation présente l'inconvénient de perturber gravement le fonctionnement serein et équilibré de nos institutions, en particulier le bicamérisme auquel nous sommes attachés et qui consacre la prééminence de la chambre élue au suffrage universel direct.



## SOMMAIRE

Pages

<b>PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION</b> .....	17
<b>CHAPITRE I LE MANDAT SÉNATORIAL</b> .....	29
<b>I. LE MODE D'ÉLECTION DU SÉNAT : DES AMÉNAGEMENTS SOUHAITABLES, SOUS RÉSERVE DE RESPECTER LES SPÉCIFICITÉS SÉNATORIALES</b> .....	29
A. LE BICAMÉRISME DIFFÉRENCIÉ EST UN ÉLÉMENT FONDATEUR DE LA TRADITION PARLEMENTAIRE FRANÇAISE DEPUIS 1875 .....	29
B. POUR AUTANT, DES CRITIQUES LANCINANTES SONT FORMULÉES CONTRE CERTAINS ÉLÉMENTS DU STATUT ÉLECTORAL DES SÉNATEURS .....	30
<b>II. L'ACTUALISATION DU STATUT ÉLECTORAL DES SÉNATEURS, NÉCESSAIRE POUR AMÉLIORER LA REPRÉSENTATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR LE SÉNAT, TOUT EN COUPANT COURT AUX CRITIQUES QUI LE FRAGILISENT</b> .....	31
A. LE GROUPE DE RÉFLEXION PROPOSE DE RAMENER À 30 ANS L'ÂGE D'ÉLIGIBILITÉ DES SÉNATEURS .....	31
1. <i>L'âge de l'éligibilité des sénateurs : un problème plus apparent que réel</i> .....	31
2. <i>Les propositions du groupe de réflexion sur l'âge d'éligibilité des sénateurs</i> .....	32
B. LE GROUPE DE RÉFLEXION PRÉCONISE DE RÉDUIRE LA DURÉE DU MANDAT SÉNATORIAL À SIX ANS, TOUT EN MAINTENANT LE RENOUVELLEMENT PARTIEL DU SÉNAT, PAR MOITIÉ TOUS LES TROIS ANS .....	34
1. <i>La durée du mandat sénatorial : une question désormais difficile à éluder</i> .....	34
a) Le régime actuel : un mandat long avec, pour corollaire, le renouvellement partiel du Sénat .....	35
b) La question du hiatus entre la durée du mandat des sénateurs et celle du mandat de la plupart des élus locaux .....	35
c) Plusieurs propositions de loi organiques récentes ont préconisé une réduction de la durée du mandat sénatorial .....	36
d) La question connexe du rythme de renouvellement du Sénat .....	38
(1) Les trois formes envisageables de renouvellement .....	38
(2) Les solutions préconisées par les auteurs des propositions de loi organique .....	38
e) Le problème des mesures transitoires .....	39
2. <i>Les propositions du groupe de réflexion sur la durée du mandat et les questions connexes</i> .....	40
C. LE GROUPE DE RÉFLEXION PROPOSE DE RÉÉQUILIBRER LE MODE DE SCRUTIN SÉNATORIAL EN TENANT COMPTE, NON SEULEMENT DES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES, MAIS AUSSI DU PAYSAGE DE LA DÉCENTRALISATION .....	42
1. <i>Les traits caractéristiques du mode de scrutin des sénateurs ont été conçus pour leur permettre de représenter les collectivités territoriales, en particulier chacune des communes</i> .....	42
2. <i>Une juste représentation des communes implique de trouver un point d'équilibre entre la représentation des zones rurales et des villes</i> .....	44

a) Le dilemme de la représentativité du Sénat : trop de rural ou pas assez d'urbain ? .....	44
b) Les initiatives législatives récentes .....	45
(1) La proposition de loi présentée en 1998 par le groupe socialiste .....	45
(2) La proposition de loi présentée en 1999 par la majorité sénatoriale .....	46
(3) Le projet de loi présenté en 1999 par le Gouvernement Jospin, profondément modifié par l'Assemblée nationale .....	46
3. <i>La décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2000, tout en ayant consacré la spécificité constitutionnelle du Sénat, permet aujourd'hui de reprendre le débat sur des bases claires</i> .....	49
a) Le collège électoral des sénateurs doit rester majoritairement composé d'élus locaux, la participation de délégués supplémentaires ne devant pas aller au-delà d'un simple « correctif démographique » .....	50
b) Les voies restant ouvertes aujourd'hui, compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel .....	50
4. <i>Les propositions du groupe de réflexion sur le mode de scrutin sénatorial</i> .....	51
<b>D. LE GROUPE DE RÉFLEXION PROPOSE D'ACTUALISER LA RÉPARTITION DES SIÈGES ENTRE LES DÉPARTEMENTS SUR LA BASE DU RECENSEMENT DE 1999, LE NOMBRE DE SÉNATEURS DEVANT RESTER GLOBALEMENT STABLE À QUELQUES UNITÉS PRÈS</b> .....	53
1. <i>Un principe constitutionnel : la répartition par département des sièges de sénateurs doit tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation</i> .....	55
2. <i>La relative stabilité de l'effectif du Sénat depuis 1875</i> .....	56
a) L'effectif du Sénat sous la III <sup>ème</sup> République .....	56
b) L'effectif de la seconde chambre sous la IV <sup>ème</sup> République .....	56
c) L'effectif du Sénat sous la V <sup>ème</sup> République .....	57
3. <i>Les propositions récentes d'ajustement du nombre et de la répartition des sièges du Sénat</i> .....	58
a) Plusieurs initiatives législatives non prises en considération par le Sénat .....	59
b) Les propositions formulées depuis le rejet des projets de loi de février 2000 .....	60
4. <i>Pour tirer les conséquences des données démographiques récentes, le Sénat peut opter entre deux formules : majorer le nombre de ses sièges ou procéder à une nouvelle répartition à effectif constant</i> .....	61
a) La reconduction de la clé de répartition de 1976 conduirait à majorer l'effectif total du Sénat .....	62
b) La redistribution sans accroissement de l'effectif total du Sénat soulèverait « la question du cliquet » .....	63
5. <i>Les propositions du groupe de réflexion sur le nombre et la répartition des sièges du Sénat</i> .....	63
<b>CHAPITRE II LE SÉNAT, REPRÉSENTANT CONSTITUTIONNEL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE (ARTICLE 24 DE LA CONSTITUTION)</b> .....	69
<b>I. LA REPRÉSENTATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉPUBLIQUE</b> .....	70
<b>A. LE CONSTAT : UNE « ASSEMBLÉE DE PROXIMITÉ » À L'ÉCOUTE DES ÉLUS LOCAUX</b> .....	70
<b>B. UN PARADOXE CONSTITUTIONNEL : L'ABSENCE DE PRÉROGATIVE PARTICULIÈRE DU SÉNAT À L'ÉGARD DES TEXTES CONCERNANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	75



C. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION : CONFORTER LE SÉNAT DANS SON RÔLE SPÉCIFIQUE À L'ÉGARD DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	77
1. <i>L'institutionnalisation de la réflexion sénatoriale sur les libertés territoriales</i> .....	77
a) La création d'un <b>Observatoire de la décentralisation</b> .....	77
b) La publication régulière de grands rapports d'information sur la décentralisation .....	78
c) L'organisation régulière en séance publique de débats sur la décentralisation .....	78
2. <i>Une meilleure identification dans la Constitution du rôle législatif du Sénat à l'égard des textes portant sur les principes fondamentaux de la décentralisation</i> .....	79
<b>II. LA REPRÉSENTATION CONSTITUTIONNELLE DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE</b> .....	81
A. LA REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE DES FRANÇAIS EXPATRIÉS.....	81
B. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION .....	83
1. <i>L'amélioration de la participation aux élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger</i> .....	83
2. <i>Une identification plus claire de la mission de représentation des Français de l'étranger</i> .....	84
<b>CHAPITRE III LA FONCTION LÉGISLATIVE</b> .....	87
<b>I. LE CONSTAT : LE TEMPS DE LA SÉANCE PUBLIQUE DOMINÉ PAR LES DISCUSSIONS LÉGISLATIVES AU DÉTRIMENT DE LA FONCTION DE CONTRÔLE</b> .....	87
A. UNE CONTRAINTE CONSTITUTIONNELLE : LA PRIMAUTÉ DE LA SÉANCE PUBLIQUE DANS L'ÉLABORATION DE LA LOI AVEC LE RISQUE D'UNE REDONDANCE ENTRE LE TRAVAIL DE COMMISSION ET DANS L'HÉMICYCLE.....	87
B. LE DÉSÉQUILIBRE ENTRE LA FONCTION LÉGISLATIVE ET LA FONCTION DE CONTRÔLE .....	89
C. L'INSUCCÈS AU SÉNAT DES PROCÉDURES DITES ABRÉGÉES : UN RÉGIME LOURD ET COMPLEXE .....	92
D. UN ÉLÉMENT DE COMPARAISON : LA PROCÉDURE D'EXAMEN SIMPLIFIÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	94
<b>II. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION : LA RECHERCHE D'UNE GESTION PLUS RATIONNELLE DU TEMPS DE LA SÉANCE PUBLIQUE PAR UNE MEILLEURE ARTICULATION AVEC LE TEMPS DES COMMISSIONS, LA MODERNISATION DES MÉTHODES DU TRAVAIL LÉGISLATIF PAR UNE DIVERSIFICATION DES PROCÉDURES EN FONCTION DE LA NATURE ET DE LA PORTÉE DU TEXTE EN EXAMEN</b> .....	96
A. L'ACCROISSEMENT DU RÔLE DÉLIBÉRATIF DES COMMISSIONS.....	98
1. <i>Le vote en commission : une procédure limitée à certains textes et subordonnée à l'accord du Sénat</i> .....	98
2. <i>La discussion des textes sur la base des conclusions de la Commission saisie au fond</i> .....	100
B. L'INSTITUTION PAR LE RÈGLEMENT DE DEUX NOUVELLES PROCÉDURES SIMPLIFIÉES AU LIEU ET PLACE DES ACTUELLES PROCÉDURES DITES ABRÉGÉES.....	101
1. <i>La procédure d'examen simplifié</i> .....	101

2. <i>Le vote sans débat des projets de loi portant sur des conventions internationales ou sur les conventions fiscales</i> .....	102
C. LA LIMITATION DE LA DISCUSSION GÉNÉRALE À PARTIR DE LA DEUXIÈME LECTURE .....	103
D. LE REGROUPEMENT ET LE VOTE GLOBAL DES AMENDEMENTS RÉPÉTITIFS OU DE PURE TECHNIQUE LÉGISLATIVE : UN SIMPLE CHANGEMENT DE PRATIQUE DANS LA PRÉSIDENTE DES DÉBATS .....	103
E. LA RECHERCHE D'ACCORDS PARTIELS PAR LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE : UNE PRATIQUE À PRIVILÉGIER .....	104
F. LA CONSULTATION DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LES PROPOSITIONS DE LOI SÉNATORIALES .....	105
<b>ANNEXES LE BICAMÉRISME ÉQUILIBRÉ</b> .....	107
<b>CHAPITRE IV LA FONCTION DE CONTRÔLE, D'ÉVALUATION ET DE PROSPECTIVE</b> .....	111
<b>I. LA FONCTION DE CONTRÔLE, DEUXIÈME PILIER DE L'ACTIVITÉ PARLEMENTAIRE</b> .....	111
A. LES PARADOXES DE LA FONCTION DE CONTRÔLE, D'ÉVALUATION ET DE PROSPECTIVE .....	111
B. L'IMPORTANCE DE LA FONCTION DE CONTRÔLE, D'ÉVALUATION ET DE PROSPECTIVE : UN CRÊNEAU D'ACTION QUI DEVRAIT ÊTRE PRIVILÉGIÉ PAR LE PARLEMENT EN GÉNÉRAL ET PAR LE SÉNAT EN PARTICULIER .....	111
C. LA DIVERSITÉ DES MOYENS EXISTANTS .....	112
1. <i>Les structures</i> .....	112
2. <i>Les prérogatives d'information, de contrôle et d'enquête</i> .....	113
3. <i>Les moyens</i> .....	115
4. <i>Les moyens institutionnels d'expertise externe</i> .....	115
D. LES OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT DE LA FONCTION DE CONTRÔLE, D'ÉVALUATION ET DE PROSPECTIVE .....	116
<b>II. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION</b> .....	117
A. L'AFFIRMATION CONSTITUTIONNELLE DE LA FONCTION DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION .....	117
B. L'INSTITUTION D'UNE DEUXIÈME SÉANCE MENSUELLE RÉSERVÉE .....	117
C. LA PROGRAMMATION ET LA COORDINATION DES INITIATIVES ; LA SYNERGIE ENTRE LES STRUCTURES EXISTANTES ; LE DÉVELOPPEMENT DE L'INFORMATION .....	118
1. <i>La programmation et la coordination : une Conférence des Présidents consacrée au contrôle</i> .....	118
a) d'optimiser tant l'utilisation de l' <b>ordre du jour réservé</b> que la <b>procédure des questions</b> ; .....	119
b) d' <b>éviter les redondances ou les concomitances</b> entre les actions envisagées ; .....	119
c) d'effectuer, si nécessaire, les <b>arbitrages</b> qui pourraient s'avérer nécessaires ; .....	119

d) de disposer, ne serait-ce qu'en termes de communication, d'un <b>programme exhaustif des actions projetées</b> par le Sénat.....	119
2. <i>Le renforcement de la coopération entre les commissions permanentes par le moyen, notamment, de la mission d'information commune</i> .....	119
3. <i>Une information synthétique sur les actions de contrôle</i> .....	121
a) permanente via le site <b>Internet</b> ;.....	121
b) périodique via le Feuilleton, le Bulletin des Commissions, Info Sénat, Sénat Actualités ; .....	121
c) ponctuelle par les communiqués à la presse.....	121
D. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE L'EXAMEN DES LOIS DE FINANCES.....	121
E. LA VALORISATION DE L'ÉVALUATION .....	122
a) l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques créé par la loi n° 96-517 du 14 juin 1996 a été supprimé par l'article 94 de la loi de finances pour 2001. Il a été remplacé au Sénat par un <b>comité d'évaluation des politiques publiques propre au Sénat</b> et rattaché à la commission des Finances, dont la composition est similaire à celle de l'ancien office. Le moment n'est-il pas venu, comme le pensait M. Alain Lambert, alors Président de la commission des Finances, de faire évoluer la composition et les fonctions du Comité d'évaluation des politiques publiques pour en faire une structure plus souple qui pourrait, le cas échéant, travailler avec la Délégation à la Planification ? Une réflexion et une concertation paraissent nécessaires.....	123
b) l'office d'évaluation de la législation créé par la loi n° 96-516 du 14 juin 1996 n'a manifestement pas trouvé son « rythme de croisière » ni répondu aux attentes qui avaient justifié sa création : L'office n'a publié que deux rapports ... Est-ce imputable à sa « structure bicamérale » ou à la surcharge de travail des deux commissions des Lois ? .....	124
c) en revanche, le groupe de réflexion a considéré qu'une éventuelle scission de l' <b>Office des choix scientifiques et technologiques</b> était inopportune, le fonctionnement bicaméral de cet Office ayant permis la mise en commun de moyens importants. Tout au plus, serait-il souhaitable de favoriser une meilleure coordination entre les travaux de l'office et ceux des autres organes du Sénat et de voir dans quelle mesure l'Office, comme son homologue anglais, pourrait établir et publier de <b>brèves et synthétiques notes sur des problèmes d'actualité</b> (une procédure identique pourrait être envisagée par la <b>délégation à la Planification</b> pour des <b>études brèves de méthodologie économique</b> ).....	124
F. LE RENFORCEMENT DES MOYENS.....	124
1. <i>La poursuite du renforcement des moyens d'expertise interne</i> .....	124
2. <i>Le développement des concours extérieurs</i> .....	125
G. LA DYNAMISATION ET LA RÉNOVATION DES PROCÉDURES RELATIVES AUX QUESTIONS PARLEMENTAIRES.....	126
1. <i>Un meilleur suivi des conclusions des commissions d'enquête et des missions d'information</i> .....	126
2. <i>Les questions d'actualité au Gouvernement</i> .....	127
3. <i>Les séances de questions orales thématiques</i> .....	127
4. <i>Le renouveau des questions orales avec débat</i> .....	127
5. <i>L'amélioration du délai de réponse aux questions écrites</i> .....	128
H. LA MISE EN PLACE DE « GRANDS COLLOQUES DU SÉNAT » .....	129
<b>CHAPITRE V LE SÉNAT ET L'EUROPE</b> .....	131
<b>I. L'EUROPE : UNE PRIORITÉ SÉNATORIALE</b> .....	131

A. L'INSTITUTIONNALISATION DE QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT PORTANT SUR DES SUJETS EUROPÉENS .....	131
B. L'AMÉLIORATION DE LA PROCÉDURE D'EXAMEN DES PROJETS DE TEXTES EUROPÉENS ET DE L'ADOPTION DES RÉOLUTIONS « EUROPÉENNES » .....	131
C. L'INSTALLATION D'UNE ANTENNE DU SÉNAT À BRUXELLES .....	132
D. L'ASSOCIATION DES SÉNATS D'EUROPE .....	133
<b>II. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL .....</b>	<b>133</b>
A. AMÉLIORER LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES .....	134
B. RENFORCER LES ÉCHANGES INTERPARLEMENTAIRES AVEC LES SECONDES CHAMBRES DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE .....	135
C. LE SOUTIEN À LA CRÉATION D'UNE SECONDE CHAMBRE EUROPÉENNE .....	136
<b>CHAPITRE VI LE SÉNAT ET L'INTERNATIONAL .....</b>	<b>137</b>
<b>I. LA DIVERSIFICATION DE L'ACTION DU SENAT, NOTAMMENT POUR LA PROMOTION DU BICAMÉRISME .....</b>	<b>137</b>
A. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ TRADITIONNELLE DU SÉNAT .....	137
1. <i>Le Président du Sénat</i> .....	137
2. <i>La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.</i> .....	137
3. <i>Les autres acteurs</i> .....	138
B. LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DE L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DU SÉNAT .....	139
1. <i>Les groupes d'amitié comme vecteur privilégié de l'action internationale du Sénat</i> .....	139
2. <i>La promotion du bicamérisme</i> .....	140
3. <i>La coopération interparlementaire</i> .....	140
<b>II. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL .....</b>	<b>141</b>
A. L'OBLIGATION CONSTITUTIONNELLE D'UN DÉBAT PARLEMENTAIRE EN CAS D'ENGAGEMENT DES TROUPES FRANÇAISES À L'EXTÉRIEUR DU TERRITOIRE NATIONAL .....	141
B. AMÉLIORER L'INFORMATION DU SÉNAT SUR L'ACTIVITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES OÙ CELUI-CI EST REPRÉSENTÉ .....	142
C. PROGRAMMER LES DÉBATS EN SÉANCE PUBLIQUE CONCERNANT LES CONVENTIONS ET ACCORDS INTERNATIONAUX .....	142
D. QUATRIÈME PROPOSITION : INSTAURER UNE TRANSMISSION OFFICIELLE ET OBLIGATOIRE DE LA LISTE DES CONVENTIONS ET ACCORDS SIGNÉS, CHAQUE ANNÉE, PAR LE GOUVERNEMENT .....	143
<b>CHAPITRE VII LA COMMUNICATION .....</b>	<b>145</b>
<b>I. LE CONSTAT : UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION DIVERSIFIÉE .....</b>	<b>145</b>
A. LES PRÉCONISATIONS FORMULÉES EN 1990 ONT ÉTÉ MISES EN ŒUVRE .....	146

B. LE SÉNAT S'EST DOTÉ D'UNE PANOPLIE DIVERSIFIÉE D'INSTRUMENTS ET D'ACTIONS.....	146
1. <i>Les actions de communication traditionnelles</i> .....	146
2. <i>Le recours croissant aux nouvelles technologies</i> .....	147
a) Le site <i>www.senat.fr</i> .....	147
b) <i>Ameli</i> .....	149
c) Les forums internet.....	149
3. <i>La Chaîne parlementaire Public Sénat</i> .....	149
4. <i>L'ouverture sur l'extérieur : le développement de nouvelles actions « ciblées » en direction de publics déterminés et la mise en œuvre d'une « politique culturelle »</i> .....	150
a) Les actions en direction des élus locaux.....	150
b) Les actions en direction du monde de l'entreprise.....	150
c) La mise en œuvre d'une politique culturelle.....	150
<b>II. LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION : LA PRIORITÉ DE LA VALORISATION DES TRAVAUX LÉGISLATIFS ET DE CONTRÔLE</b> .....	151
A. VALORISER LA COMMUNICATION SUR LES TRAVAUX DES COMMISSIONS, EN DOTANT CES DERNIÈRES DE MOYENS SPÉCIFIQUES.....	152
B. RECOURIR AUX SERVICES D'UNE SECONDE AGENCE DE PRESSE.....	152
C. ACCROÎTRE LA DIFFUSION DES RAPPORTS DU SÉNAT.....	153
<b>TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DISPOSITIONS CONCERNÉES PAR LES PRINCIPALES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE RÉFLEXION</b> .....	155
<b>OBSERVATIONS DES GROUPES</b> .....	161